

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
ET
UNIVERSITÉ DES SCIENCES SOCIALES DE TOULOUSE

AU-DELÀ DE L'INTÉRÊT NATIONAL ?
UNE ÉTUDE SOCIOLOGIQUE DES POLITIQUES ÉTRANGÈRES FRANÇAISE ET
CANADIENNE DANS LA CRISE DU KOSOVO

THÈSE
PRÉSENTÉE EN CO-TUTELLE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
DAVID MORIN

JANVIER 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

A Sarah et Emma,

A Sarah, pour m'avoir rappelé chaque jour qu'il y avait un
« autre » monde...et combien il était beau. Sans toi, rien.

A Emma, notre fille, pour nous avoir choisis. Avec toi, tout.

REMERCIEMENTS

La thèse est un parcours long et sinueux au cours duquel l'aléa dispute à la rationalité et où chaque jour a sa vérité. Il m'est ainsi difficile de remercier toutes celles et ceux qui ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à ce que cette thèse voie finalement le jour.

Je tiens, tout d'abord, à remercier mes deux directeurs de thèse, Bernard Labatut et Alex Macleod. Le premier pour m'avoir encouragé, il y a près de sept ans, à me lancer dans cette aventure incertaine qu'est la co-tutelle de thèse et pour son soutien jamais démenti depuis. Le second pour son accueil amical et chaleureux à Montréal, à l'Université du Québec et au Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES) et pour m'avoir, durant toutes ces années, offert les moyens de mener l'aventure à son terme. Bien entendu, les insuffisances persistantes de cette recherche sont de ma seule responsabilité.

Je remercie Stéphane Roussel à qui je dois une part importante de ma découverte de la politique étrangère du Canada et un appui constant au sein du milieu universitaire au Québec et au Canada.

Merci aussi à Frédéric Charillon pour avoir accepté de traverser l'océan afin d'entendre ce que j'avais à dire de la politique étrangère française et à Frédéric Mérand pour ses commentaires aussi lucides que critiques sur mon utilisation de Bourdieu.

Je tiens également à remercier Lawrence Olivier pour les nombreuses heures passées à discuter de la sociologie bourdieusienne, et pour le reste.

Toute ma reconnaissance également au personnel administratif des deux universités, et plus particulièrement à Jocelyne Fobis à Toulouse et à Réjeanne Cloutier à Montréal, qui ont témoigné, année après année, d'une patience à toute épreuve et ont été d'une aide précieuse dans l'aboutissement de ce projet. Merci également à Louise Grignon et Laurence Viens du département de science politique de l'UQAM.

Merci aux Québécoises et Québécois qui m'ont accueilli. Ils et elles se reconnaîtront.

Enfin, je tiens à remercier chaleureusement la Famille de France, toujours là, pour ses encouragements et son soutien indéfectible durant toutes ces années.

Finalement, *at last but not least*, je remercie ma compagne Sarah. Sans toi. Rien.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	vi
INTRODUCTION	
Comment lire les décisions en politique étrangère ?.....	1
Intervention humanitaire versus intérêts nationaux?.....	3
Les approches décisionnelles : une « diplomatie sous contrainte »	14
Repenser la politique étrangère ? Le tournant sociologique des RI.....	28
La scène mondiale comme environnement de la politique étrangère	38
Le retour des facteurs culturels et idéels au cœur de la politique étrangère ...	45
Langage et pouvoir symbolique en politique étrangère	51
Les études de cas.....	54
De l'usage de la force en politique étrangère ou les limites de la décision de «crise»	55
Les politiques étrangères de la France et du Canada	
CHAPITRE 1	
Intérêt national et politique étrangère. Sociologie d'une pratique	69
1.1. Un concept en « crise » ?	72
1.2. Le Réalisme et l'intérêt national	82
1.3. (Re)définir l'intérêt national comme construction sociale.....	88
1.4. Une approche sociologique de la pratique de l'intérêt national en politique étrangère.....	96
1.4.1. Les « professionnels de l'État » dans le champ de la politique étrangère	96
1.4.2. L'intérêt national, habitus de la politique étrangère.....	108
1.4.3. L'intérêt national comme pratique discursive.....	117
1.5. Une méthodologie éclectique.....	124
CHAPITRE 2	
Une diplomatie « collective » dans un environnement global	131
2.1. L'environnement mondial comme contexte possibiliste.....	132
2.1.1. Une guerre « américaine »	133
2.1.2. Une guerre « morale » ?	139
2.1.2.1. L'éthique (occidentale) de la responsabilité	141
2.1.2.2. « Une certaine conception de l'Europe »	147
2.2. Le facteur transnational : acteur et/ou enjeu ?	152
2.2.1. Une guerre « humanitaire » ?	154
2.2.1.1. Les individus en ligne de mire : sujets ou objets ?.....	155
2.2.1.2. La mobilisation des acteurs humanitaires : acteurs ou figurants ?	164

2.2.2. Une guerre compassionnelle ?	172
2.2.2.1. Le (contre)poids de l'opinion publique : acteurs ou spectateurs ?	173
2.2.2.2. Le facteur médiatique.....	176
2.3. Une « guerre économique » ? Les dividendes de la guerre et les firmes multinationales	180
2.4. La guerre : une affaire d'État(s) ?	187
2.4.1. Un processus « collectif » : l'affaire de tous ?	188
2.4.2. Le « Club des cinq »	195

CHAPITRE 3

Les « professionnels de l'État » face à la guerre.....	204
3.1. Érosion ou monopolisation d'un monopole ?	205
3.1.1. Le professionnel et le profane	206
3.1.2. Le politique et le bureaucrate	209
3.2. Le chef de l'État et le Premier ministre au gouvernail.....	214
3.2.1. La « codécision » française : du « domaine réservé » au « domaine partagé » ?	216
3.2.2. À Ottawa: une décision de palais ?	223
3.3. Les Affaires étrangères, maître d'équipage : « fidèles » au poste	232
3.3.1. Hubert Védrine sur le pont ou comment maintenir le Quai à flot.....	233
3.3.2. Lloyd Axworthy, un « hyperactif » à la barre	239
3.4. La Défense à la manœuvre	245
3.4.1. Le consul militaire en France: « Rênes courtes » ?	246
3.4.2. Au Canada : « Si on peut, pas si on veut! »... ..	253

CHAPITRE 4

Esprit d'État, es-tu là ?	261
4.1. Culte et culture d'État: préceptes de l'action en politique étrangère?	264
4.1.1. L'unité nationale et l'État au centre de la politique étrangère	265
4.1.2. La philosophie de l'action : consensus ou conformisme ?	275
4.2. L'état d'esprit des bureaux	280
4.2.1. La quête d'influence ou le besoin d'affirmation.....	281
4.2.2. Expertise bureaucratique et « neutralité bienveillante »	288
4.2.3. Les bureaux en guerre : esprit d'équipe ?	293
4.3. L'homme d'État dans la crise : Chef de guerre.....	301
4.3.1. « Prendre le pouvoir et le garder » : la quête du contrôle politique	302
4.3.2. Compétence politique et légitimité : le « combat des chefs »	307

CHAPITRE 5

Les cartes de l'intérêt national	316
5.1. « En être » ou ne pas être	318
5.1.1. « Le Canada a joué son rôle »	320

5.1.2. « Paris veut parler ! » : la quête du rang	328
5.2. Leader ou suiveur ? L'inégalité souveraine	335
5.2.1. La crispation française : un « leader » tourmenté	337
5.2.2. Le Canada : un « suiveur enthousiaste »?	345
5.3. L'obsession américaine	364
5.3.1. « Dormir avec un éléphant »... ..	364
5.3.2. ...ou tenter de lui faire contrepoids !	371
5.4. Intérêt national et communautés d'intérêts ? Coopération et intégration	382
5.4.1. Le credo multilatéral	383
5.4.2. Quand l'Union fait la force : l'intégration intégrée ?.....	393
5.4.3. Le Canada, entre « réalité » nord-américaine et idéalité transatlantique	404
CHAPITRE 6	
Il faut discipliner la société	416
6.1. Intérêt national et politique étrangère : une pratique élitiste ?	417
6.1.1. Le Parlement marginalisé.....	420
6.1.2. Clore le débat public ou l'orienter ?.....	430
6.2. Le temps suspendu de l'« union sacrée » ou le rituel de la nation en arme	439
6.2.1. « Quand on est au gouvernement, on ferme sa gueule ! »... ..	441
6.2.2. ...et quand on est dans l'hémicycle aussi ?.....	449
6.3. De l'intérêt à l'identité : « Il faut défendre la société »	460
6.3.1. « Les invasions barbares »	462
6.3.2. La sanctuarisation des valeurs : De l'identité nationale comme enjeu politique	472
CONCLUSION	481
BIBLIOGRAPHIE	504

RÉSUMÉ

L'intervention militaire au Kosovo conduite dans le cadre de l'opération « Force alliée » est souvent présentée comme une rupture vis-à-vis de la pratique traditionnelle des États en matière de politique étrangère : une guerre humanitaire et morale dont les intérêts nationaux seraient, sinon absents, à tout le moins secondaires dans les motivations des décideurs. Cette recherche revient sur cet épisode marquant des relations internationales en s'efforçant de comprendre une décision de politique étrangère, celle prise par la France et le Canada de participer à cette intervention. Quel est le sens, la signification de cet événement au regard de la politique étrangère de ces deux pays ? Quels indices nous donne-t-elle sur son évolution ? En quoi la guerre du Kosovo a-t-elle contribué à améliorer notre compréhension du processus de décision au Canada et en France ? Y a-t-elle seulement contribué ?

En guise de réponse, cette recherche tente de vérifier l'hypothèse selon laquelle le concept d'intérêt national reste pertinent dans le champ de la politique étrangère, à la fois pour comprendre le comportement d'une partie des élites dirigeantes mais également celui d'une partie des gouvernés. Non pas qu'il soit possible de déterminer un intérêt national objectif et rationnel à partir duquel on juge les décisions prises par les États. En revanche, existe l'idée d'intérêt national en tant que concept structurant au niveau du discours et de la pratique en politique étrangère. Encore trop peu exploré dans les travaux de langue française, cette recherche s'interroge sur les outils conceptuels à disposition du chercheur pour appréhender l'objet politique étrangère aujourd'hui. En prenant pour point de départ un triple questionnement – par qui, pourquoi et comment la politique étrangère est-elle construite – cette thèse tente de mettre en dialogue les approches classiques de la décision (réalisme, analyses décisionnelles) et celles s'inscrivant dans ce qu'il est coutume d'appeler le tournant sociologique des Relations internationales (transnationalisme, constructivisme) et propose l'élaboration d'un cadre d'analyse original. De ce point de vue, le cas étudié confirme que les premières offrent des outils tout à fait pertinents, mais qu'elles auraient avantage à mettre ceux-ci plus en lien avec les pistes interprétatives ouvertes par les secondes. Au « qui », cette étude montre que la décision dans ce champ est indissociable du cadre mondial dans lequel elle s'insère et qu'il n'est plus possible pour les acteurs traditionnels de faire fi de l'émergence d'autres acteurs, non étatiques le plus souvent. Il n'en reste pas moins qu'au vu des efforts déployés par les « professionnels de l'État » pour conserver le contrôle de la gestion de la crise, le sentiment qui prédomine est que l'hypothèse du monopole traditionnel de l'exécutif en politique étrangère n'a pas complètement disparu. Au « pourquoi », cette démarche consent à une complexification des logiques qui, loin de répondre à la seule poursuite égoïste d'intérêts collectifs et/ou individuels, mettent en jeu des valeurs, des normes, des cultures et des identités propres et distinctes, qui agissent non pas comme

des variables individuelles mais aussi comme des « *standards holistes* ». A cet égard, la dichotomie classique entre politiques et bureaucrates reste, malgré des différences importantes en France et au Canada, un point de départ valable pour comprendre le fonctionnement du noyau décisionnel dans les deux États. Enfin, au « comment », cette recherche montre que la décision est avant tout une construction et un processus complexe, au sein duquel intérêts et identités se mêlent, et où le langage tout comme les rapports de pouvoir symbolique jouent un rôle essentiel. Dans cette perspective, malgré de nombreux points communs entre la France et au Canada, cette recherche s'arrête surtout sur ce qui les distingue, ce qui dans la perspective d'une réflexion plus globale sur l'évolution des politiques étrangères dans le système mondial, est riche d'enseignements.

INTRODUCTION

Comment lire les décisions en politique étrangère ?

Le 23 mars 1999, sur instruction du secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), le général Wesley Clark, donne l'ordre de lancer les opérations aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie. L'opération « *Force alliée* » entre dans sa phase « *un* ». Planifiée depuis octobre 1998, l'intervention militaire marque alors une étape importante dans ce qu'il est coutume d'appeler la « crise du Kosovo ». Le volet diplomatique officiellement ouvert depuis novembre 1997, avec l'avertissement franco-allemand lancé au président yougoslave, Slobodan Milosevic, semble bel et bien clos, au moins temporairement, suite à l'échec des négociations de Rambouillet en février 1999. Compte tenu de l'extrême précaution avec laquelle les chancelleries occidentales choisissent leurs mots pour présenter les événements, une clarification sémantique s'impose dès à présent. Le terme « guerre » a ainsi été largement proscrit du discours officiel qui lui a préféré ceux de diplomatie coercitive, d'opération militaire, de frappes aériennes, etc. « *Vous savez, les frappes ce n'est pas la guerre* », déclarait le Président Chirac aux Français lors de l'une de ses interventions radiotélévisées début avril.¹ Certes n'y a-t-il pas eu de déclaration de guerre officielle. Certes le refus de ce qualificatif n'est-il pas seulement souci d'euphémisme en ce sens qu'il évite de donner à penser que la guerre est totale et menée contre un pays dans son ensemble. Il faut cependant bien appeler un chat un chat. L'intervention menée par les Alliés, avec près de 33 000 sorties aériennes, fut bel et bien

¹ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée retransmise sur TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 7 avril 1999. Sauf mention contraire, toutes les références aux interventions de Jacques Chirac proviennent des archives de la présidence de la République, www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/archives/interventions/discours_et_declarations/discours_et_declarations_du_president_de_la_republique.14396.html, page consultée le 20 juin 2007.

une guerre : celle de l'OTAN contre la Yougoslavie (24 mars-21 juin 1999) que nous appellerons, pour des facilités de langage et de compréhension, la « guerre du Kosovo ».

L'ironie du sort veut qu'au moment où nous écrivons ces lignes, le projet de statut final pour le Kosovo vienne juste d'être rendu public par l'envoyé spécial des Nations unies pour le Kosovo, l'ex-président finlandais Martti Ahtisaari. Le refus de Belgrade, exprimé notamment à travers le rejet du projet qualifié d'« illégal » par le parlement serbe, et les réserves de Moscou vis-à-vis de ce que tous, Albanais y compris, interprètent comme une porte ouverte vers l'indépendance de la province, montrent que le dossier est loin d'être clos. Dans ce contexte, « *il est très difficile d'imaginer une solution négociée* », convient Martti Ahtisaari qui prédit par ailleurs que le Conseil de sécurité va devoir « *trancher* ». ² En attendant que ce dernier se prononce et impose éventuellement un règlement « définitif » du dossier, le Kosovo continue de vivre des périodes délicates durant lesquelles les extrémistes des deux bords tentent de jouer de cette situation. Quoiqu'il en soit, près de dix années plus tard, la crise du Kosovo est loin d'avoir levé le voile sur toutes ses zones d'ombre et reste un défi important lancé aux praticiens et aux théoriciens de la politique internationale. Parmi eux, les responsables français et canadiens, particulièrement actifs sur le front de cette crise, ont pris et auront encore à prendre position dans ce débat. Et si à Paris comme à Ottawa, on semble largement convaincu (résigné) quant à l'inéluctabilité d'une sécession de la province albanophone de la Fédération de Serbie, comment va-t-on gérer la relation délicate avec Belgrade et la menace persistante d'un veto russe ?

Une façon – mais en existe-t-il d'autres ? – de se pencher sur ces questions consiste probablement à revenir au « point de départ », si tant est qu'il y en ait un, et à s'interroger sur la manière dont les dirigeants en France et au Canada ont finalement décidé de participer à l'intervention. A cet égard, la « guerre du Kosovo » se révèle particulièrement riche d'enseignements. Moins du point de vue de la crise en tant que

² Martti Ahtisaari, envoyé spécial des Nations unies pour le Kosovo, entretien avec le journal *Le Monde*, New York, 10 février 2007.

telle que dans la perspective d'une compréhension de la politique étrangère en France et au Canada, et de manière plus globale du champ des relations internationales. Quel est le sens, la signification de cet événement au regard de la politique étrangère de ces deux pays? Quels indices nous donne-t-elle sur son évolution ? En quoi la guerre du Kosovo a-t-elle contribué à améliorer notre compréhension du processus de décision au Canada et en France ? Y a-t-elle seulement contribué ? Sans avoir le caractère inaugural de la guerre du Golfe, « *premier conflit de l'après guerre froide* », celle du Kosovo a sans aucun doute permis d'observer – confirmer ou infirmer – certaines tendances entraperçues à la lueur du tournant des années 1980-90. Un peu moins d'une décennie après, qu'en est-il du nouvel environnement de la politique étrangère, des nouveaux acteurs et des nouvelles contraintes pesant désormais sur les décideurs, et dont la guerre du Golfe se faisait l'annonciatrice?³

Intervention humanitaire versus intérêts nationaux?

Le premier jour des frappes, le secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, justifie le recours à la force en ces termes.

Tous les efforts entrepris pour parvenir à une solution négociée à la crise du Kosovo ayant échoué, il n'y a plus d'autre solution que de recourir à l'action militaire (...). Elle aura pour but d'interrompre les violentes attaques perpétrées par les forces armées et les forces de police spéciales serbes et d'affaiblir leur capacité de prolonger la catastrophe humanitaire (...). Je tiens à être clair : l'OTAN ne fait pas la guerre contre la Yougoslavie. (...) Nous devons empêcher un régime autoritaire de continuer à réprimer son peuple en Europe à la fin du XXe siècle. C'est pour nous un devoir moral.⁴

Ce plaidoyer, de celui qui allait devenir quelques mois plus tard le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et le Haut représentant pour la politique étrangère et de

³ Pour une réflexion sur ces « nouvelles » tendances explorées à la lueur de la guerre du Golfe, nous renvoyons à l'ouvrage, en fait la thèse de doctorat reformatée dans la perspective de cette publication, de Frédéric Charillon. *La politique étrangère à l'épreuve du transnational. Une étude des diplomatie française et britannique dans la guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

⁴ Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN, déclaration à la presse, 23 mars 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040f.htm>, page consultée le 20 février 2007.

sécurité commune (PESC), traduit assez bien l'état d'esprit avec lequel fut abordée la crise au Kosovo, en particulier du point de vue des grandes chancelleries qui participent à l'opération militaire. La rhétorique qui prévaut alors est celle d'une « *guerre morale* » menée avant tout au nom de principes éthiques et des droits de l'Homme. « *La force armée des pays européens et nord-américains est aujourd'hui unie et mise au service non pas d'intérêts nationaux ou d'une « volonté d'empire », mais de la justice et des droits de l'homme* », affirme ainsi le Premier ministre français, Lionel Jospin, fin avril 1999.⁵ « *C'était une juste cause* », déclare pour sa part le Premier ministre canadien, Jean Chrétien, fin juin, avant de préciser que « *c'était la première fois que nous entrions en guerre afin de nous battre pour des principes, pour des valeurs humanitaires, pour la protection de minorités, pour aider les gens à vivre ensemble* ». ⁶

Chez la plupart des observateurs de la politique internationale également, le discours dominant accorde une place centrale à l'élément humanitaire. A l'instar de l'éditorialiste du journal *Le Monde*, Jean-Marie Colombani, les médias épousent à leur tour, dans leur grande majorité, la « *juste cause* ». ⁷ Cela n'empêche pas, à la différence du quasi-unanimité constaté lors de la guerre du Golfe, de nombreuses voix dissidentes de se montrer sceptiques vis-à-vis de l'option militaire. « *Misères de la politique étrangère canadienne* », titre par exemple *Le Devoir*, dénonçant la voie suivie par le gouvernement canadien pour résoudre la crise. ⁸ Même son de cloche côté universitaire où les spécialistes, critiques ou non, font eux aussi la part belle au facteur humanitaire. Stéphane Roussel et Chantal Robichaud rappellent ainsi que « *la plupart des analyses sur les*

⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999. Sauf mention contraire, toutes les références aux interventions de Lionel Jospin proviennent des archives du Premier ministre, www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version2/PM/INTERV.HTM, page consultée le 20 février 2007.

⁶ Cité dans Sandra Cordon, « Jean Chrétien se dit favorable à une aide humanitaire à la Serbie », *Le Devoir*, 21 juin 1999, p. A2. Sauf mention contraire, toutes les références aux interventions de Jean Chrétien proviennent des archives du Bureau du conseil privé (BCP).

www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=InformationResources&doc=pmarchive/pmarchive_f.htm, page consultée le 20 février 2007.

⁷ Jean-Marie Colombani, *Le Monde*, 8 avril 1999.

⁸ Nelson Michaud, « Misères de la politique étrangère canadienne », *Le Devoir*, 15 avril 1999, p. A7.

motivations du Canada tendent à conclure que si les préoccupations stratégiques ont joué un rôle important, les considérations humanitaires ont constitué l'élément décisif». ⁹ Une conclusion qui pourrait assurément s'appliquer aux observateurs de la politique étrangère française qui, de manière générale, se reconnaîtraient dans le propos de Frédéric Bozo lorsqu'il écrit que « *c'est le devoir d'assistance humanitaire face aux exactions commises au Kosovo qui aura été le véritable moteur de l'intervention de l'alliance occidentale* ». ¹⁰

Certes, l'intervention humanitaire ou « d'humanité », une norme qui, si l'on se réfère à certaines opérations militaires antérieures menées sans l'aval exprès du Conseil de sécurité, ne constitue pas en soi une nouveauté. ¹¹ Dans le cas du Kosovo cependant, l'argument humanitaire prend une signification particulière et à maints égards inédite. Dans un contexte où l'intérêt national est perçu comme très secondaire dans les calculs des responsables politiques des pays alliés, la question humanitaire devient le facteur résiduel expliquant le recours à la force. Quitte, comme a pu le déclarer le président français Jacques Chirac à « *justifier une exception à une règle, si forte et si ferme soit-elle* ». ¹² Ou comment sacrifier (provisoirement) les intérêts et la souveraineté de l'État sur l'autel des droits humains. Le Kosovo « *est probablement la première guerre pour laquelle on ne se bat pas pour des intérêts, mais au nom de certains principes et valeurs* », soutient ainsi Vaclav Havel devant le Parlement canadien à Ottawa, quelques

⁹ Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, « L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », dans Alex Macleod et David Morin (dir.), « Sécurité et identité nationale », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, pp. 149-170.

¹⁰ Frédéric Bozo, « De la "bataille" des euromissiles à la "guerre" du Kosovo : l'Alliance atlantique face à ses défis (1979-1999) », *Politique étrangère*, vol. 3, automne 1999, pp. 587-600.

¹¹ Pour une réflexion plus élaborée autour de la question de l'intervention humanitaire, voir notamment l'ouvrage de Jennifer Welsh (dir.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Mohammed Ayoob, « Humanitarian Intervention and State Sovereignty », *International Journal of Human Rights*, vol. 6, no. 1, 2002, pp. 81-102 ; Nicholas Wheeler et Alex Bellamy, « Humanitarian Intervention and World Politics », dans John Baylis et Steve Smith (dir.), *Globalization of World Politics : An Introduction to International Relations*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 470-493 ; et aussi, Andrew Mason et Nick Wheeler, « Realist Objections to Humanitarian Intervention », dans Barry Holden (dir.), *The Ethical Dimensions of Global Change*. Houndmills, Macmillan 1996, pp. 94-110. En français, voir Djamchid Momtaz, « "L'intervention d'humanité" de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, no. 837, 2000, pp. 89-101, www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/SFZG3N, page consultée le 27 février 2007.

¹² Jacques Chirac, président de la République, déclaration à la presse, Florence, 7 octobre 1998, cité dans *Le Monde*, 8 octobre 1998.

semaines après le déclenchement des frappes de l'OTAN.¹³ Une action militaire dans laquelle les plus « optimistes » ont d'ailleurs voulu voir l'aube d'une ère nouvelle, à l'instar du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, lorsqu'il affirme que « *lentement mais (...) sûrement, une norme internationale contre la répression violente des minorités, norme qui doit absolument prendre le pas sur les préoccupations de souveraineté des États, est en train de voir le jour* ». ¹⁴ Une thèse soutenue également par de nombreux auteurs, constructivistes notamment, parmi lesquels Martha Finnemore, lorsqu'elle croit percevoir au niveau de la société internationale un changement des croyances et des attitudes vis-à-vis de l'usage de la force.¹⁵

Que les uns s'en félicitent ou que les autres s'y résignent, l'idée directrice qui sous-tend l'ensemble de ces interprétations est celle d'une rupture. Rupture en ce sens que l'intervention marquerait un tournant majeur dans l'histoire des relations internationales vis-à-vis de ce qui est perçu comme le comportement traditionnel des États, à savoir que les intérêts priment toute autre considération, *a fortiori* humanitaire. Or c'est précisément cette idée largement répandue que nous nous proposons de nuancer ici en prenant comme point de départ une hypothèse un peu différente. Nous nous inscrivons du reste en faux contre la manière dont cette crise a été mise en sens, à travers une interprétation binaire opposant systématiquement intérêts et valeurs, souveraineté et droits de l'homme, *realpolitik* et morale, etc. qui n'a pas véritablement de raison d'être sinon sa fonction légitimatrice et de rationalisation de la décision. Quoiqu'il en soit, plutôt qu'une rupture par rapport à la pratique traditionnelle, nous affirmons que cet événement a été d'abord et avant tout le lieu d'une lutte entre différentes conceptions de cette pratique, dont un bref coup d'œil sur le discours officiel canadien et français permet parfois de prendre la mesure (« *sécurité humaine* », d'un côté, et « *règle (de la souveraineté) si forte et si ferme*

¹³ Vaclav Havel, président de la République tchèque, discours devant les deux chambres du Parlement canadien, Ottawa, 29 avril 1999.

¹⁴ Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, communiqué de presse devant la commission des droits de l'homme, 7 avril 1999, http://www.un.org/News/fr-press/docs/1999/19990407_sgsmm6949.html, page consultée le 23 février 2007.

¹⁵ Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003.

soit-elle », de l'autre). En effet, si la crise du Kosovo a sans aucun doute donné l'occasion à certains acteurs de prôner la rupture en promouvant une vision plus « humaniste » de la politique mondiale, elle a aussi signifié pour d'autres un levier propice à une réactivation de la pratique traditionnelle. Sur ce plan, il semble de prime abord que la crise du Kosovo ait surtout montré que le jeu restait plus ouvert et indécis que ne le laissent penser les tenants de l'une ou l'autre de ces conceptions. D'un côté, la complexification de l'objet « politique étrangère », bien saisie par Frédéric Charillon, est indéniable, tout comme l'est l'érosion du monopole étatique sur les affaires du monde.¹⁶ De l'autre côté, la *Realpolitik* n'a pas pour autant disparu du champ de la politique mondiale et de nombreux réflexes hérités de l'ère westphalienne persistent, en particulier lorsqu'il s'agit de la guerre et de la paix, les « *domaines réservés* » de l'acteur étatique par excellence. En la matière, force est d'admettre que les référents classiques – le primat du politique et des acteurs étatiques – restent souvent de mise, ce qui nous amène à émettre une seconde hypothèse.

Au lieu de lire la guerre du Kosovo sous l'angle de l'impératif humanitaire, à propos duquel ils ne sont pas rares parmi les décideurs à admettre aujourd'hui qu'il fut plutôt secondaire, nous choisissons de l'aborder à travers le prisme de la pratique traditionnelle et des résistances que celle-ci manifeste en politique étrangère. Ainsi, lorsqu'il déclare que « *la façon dont nous avons finalement accepté d'intervenir par la force au Kosovo doit rester un cas isolé et non constituer un précédent* », Hubert Védrine exprime clairement le souci des dirigeants français de ne pas rompre avec une certaine conception de cette pratique.¹⁷ Pratique au cœur de laquelle l'idée d'intérêt national, qu'il nous faudra définir, a longtemps été prépondérante et continue de se voir octroyer une fonction importante. En d'autres termes, et pour reprendre l'allégorie du passant cherchant ses clés sous le seul réverbère parce que là c'est éclairé, nous nous proposons de regarder plutôt à l'ombre de la rhétorique officielle ou à tout le moins, de ne pas nous limiter à la lumière qu'elle projette. Le propos peut sembler paradoxal dans la mesure où

¹⁶ Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, op. cit., p. 10.

¹⁷ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, « Refonder la politique étrangère française », *Le Monde diplomatique*, décembre 2000.

la coutume en relations internationales, en pratique comme en théorie, veut que ce soit plutôt le recours à la notion d'intérêt national qui soit la règle et les autres types d'explication, en particulier le facteur humanitaire, l'exception. De prime abord, ce point de départ – analyser la décision du recours à la force au Kosovo sous l'angle de l'intérêt national – peut ainsi paraître peu attrayant et enfoncer des portes ouvertes. Cela nécessite donc quelques précisions préliminaires.

En premier lieu, si l'hypothèse d'une prévalence de l'intérêt national va à l'encontre des déclarations officielles et de la plupart des analyses, la guerre du Kosovo constituant le cas par excellence (souvent présenté comme tel) de l'intervention humanitaire, le potentiel heuristique de notre recherche fondée sur une interprétation nettement contre intuitive – pour ce qui est de cette étude de cas et seulement de celle-là – n'en est que plus intéressant. En second lieu, nous sommes conscients que le recours à un concept tel que l'intérêt national peut s'avérer hasardeux, voire dangereux du point de vue de l'analyse. D'une part, son contenu à la fois vague, débattu et changeant, suscite comme nous le verrons un certain scepticisme quant à son utilisation et sa valeur analytique. D'autre part, ressusciter un thème aussi connu (presque canonique) élève les attentes vis-à-vis de l'originalité de la recherche. Nous maintenons toutefois – ce que nous tenterons de démontrer dans le prochain chapitre – qu'il reste pertinent pour appréhender certains aspects de la crise du Kosovo. Non pas à partir d'une énième relecture classique du concept, dont la source d'inspiration réaliste-rationaliste nous semble aujourd'hui suffisamment tarie pour douter qu'elle ne parvienne un jour à améliorer notre compréhension de la politique étrangère, mais sur la base d'une approche davantage sociologique. Cela se traduira par des emprunts à la fois aux travaux se réclamant de l'analyse décisionnelle, mais aussi et surtout aux pistes interprétatives ouvertes au début des années 1990, à la faveur de ce qu'il est coutume d'appeler le « *tournant sociologique* » des relations internationales. En raison de la place particulière qu'il occupe au sein de la discipline, l'intérêt national ne peut être considéré tout à fait comme un outil parmi d'autres dans les analyses de la politique étrangère. Il se trouve bien plus

sûrement à la frontière entre les explications à vocation globale (réalisme et constructivisme notamment) et celles portant plus spécifiquement sur la politique étrangère. Afin de mieux cerner cette pratique de l'intérêt national, qui s'apparente en quelque sorte à un électron conceptuel libre, et les différentes interprétations dont elle fait l'objet en Relations internationales, nous avons choisi de lui consacrer un chapitre entier, le premier. Toutefois, dans la mesure où cette recherche porte en premier lieu sur une décision de politique étrangère, celle de l'intervention militaire au Kosovo, il convient de revenir préalablement dans cette introduction sur les outils conceptuels dont dispose le chercheur pour appréhender ce type d'événement et tenter (si possible) d'en faire la synthèse. Ce n'est qu'à cette condition, en effet, que nous serons véritablement en mesure de développer la sociologie d'une pratique : celle de l'intérêt national en politique étrangère.

Soulignons, enfin, un dernier point. L'ambition de cette thèse reste modeste. En effet, la littérature théorique, qu'il s'agisse de la guerre du Kosovo, de la politique étrangère française et canadienne ou plus largement des relations internationales, est déjà aussi vaste que riche. Il nous a semblé toutefois que le consensus relatif apparent dont la crise a fait l'objet entre les dirigeants des pays alliés et, dans une moindre mesure, au sein de la population, ainsi que l'emphase mise sur l'objectif annoncé – la guerre au nom de l'impératif humanitaire – ont tendu à éclipser deux aspects importants de la crise : d'une part, les différences d'approche parfois bien réelles entre les grandes chancelleries et d'autre part, la manière dont la décision s'est construite à l'intérieur de chacun de ces pays ainsi que le lien entre les deux. Ce sont ces dimensions que nous proposons d'explorer ici, à travers la comparaison entre deux acteurs de cette crise – le Canada et la France – en tentant de proposer des pistes d'interprétation complémentaires à la fois par rapport aux choix des dirigeants de ces deux pays, et, plus globalement, par rapport à l'analyse de la politique étrangère dans la perspective d'une véritable sociologie de la décision. Trois problèmes seront donc évoqués ici : celui des outils conceptuels à la disposition du chercheur ou comment lire les décisions en politique étrangère ; celui du

choix de la démarche privilégiée pour appréhender ces décisions ; et, enfin, celui des études de cas.

La question centrale qui guide cette recherche peut sembler assez simple, du moins dans sa formulation. Il s'agit de comprendre une décision de politique étrangère, en l'occurrence celle prise par les dirigeants canadiens et français d'intervenir militairement dans la crise du Kosovo. A en croire Hubert Védrine, la tâche n'a rien d'évident.

Pour analyser rétrospectivement ce genre de processus complexe de décision, on se heurte au fait que, une fois la décision prise, on ne sait pas toujours exactement quand elle l'a été, sauf dans cas très formels. (...) Il est difficile de mesurer exactement le rôle qu'on a joué au sein d'un long processus et dont les points de départ et les points d'arrivée ne sont pas évidents, et où il y a eu diverses interférences extérieures. (...) La « décision » prise est souvent difficile à isoler. Cela tient à la nature des choses... diplomatiques. Il vaut mieux parler d'influence, de participation à un processus de négociation constante.¹⁸

En guise d'introduction, ce propos d'un praticien, en l'occurrence ancien ministre français des Affaires étrangères, donne la mesure des difficultés qui attendent le chercheur pour reconstituer le processus ayant conduit à l'intervention militaire au Kosovo. Ainsi, même dans le cas précis d'une « déclaration de guerre », où il peut sembler plus simple d'isoler le moment de la décision, « *ce qui précède la conclusion est moins clair* ». ¹⁹ Avant même de se pencher plus avant sur les outils conceptuels dont dispose le chercheur pour appréhender ce processus, il est essentiel de revenir au préalable sur une question fondamentale qui exige d'emblée une clarification : qu'est-ce que la politique étrangère ?

Le terme politique étrangère est employé ici dans son sens le plus commun, c'est-à-dire l'activité par laquelle un État tente de façonner et de gérer ses relations avec

¹⁸ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *Revue Le Banquet*, no. 23, mars 2006, s.p.

¹⁹ *Idem*.

son environnement politique extérieur.²⁰ Cette définition assez classique peut bien entendu prêter à discussion. Ainsi, d'aucuns n'hésiteront pas à faire remarquer par exemple que certains acteurs privés, en particulier les multinationales ou certaines grandes ONG internationales, ont souvent des moyens à la fois en termes d'analyse et d'intervention autrement plus importants que ceux de nombreux « petits » États. Faute d'amorcer ici le débat, certes très pertinent, sur la notion de « politique étrangère privée », notre définition présente néanmoins plusieurs avantages. En premier lieu, elle suggère d'emblée le parallèle entre politique étrangère et politique publique, tout en insistant sur la singularité que représente le cadre mondial dans lequel cette politique s'insère. Si l'objet de la politique étrangère est bien *tourné vers* l'« extérieur », terme qu'il convient d'employer avec prudence, il ne s'y réduit pas. En second lieu, en élargissant l'objet d'étude à l'environnement politique extérieur, cette définition prend acte des pratiques et des contributions théoriques en dépassant le cadre étroit des relations interétatiques pour lui préférer un environnement composé d'une pluralité d'acteurs. De la même manière, la politique étrangère ne se limite pas (plus) aux relations diplomatiques ni aux rapports de force entre États, mais recouvre une multitude d'autres secteurs de la politique mondiale (commerce, environnement, humanitaire, etc.). En ce sens, et en troisième lieu, le terme « *façonner* » invite à penser la vie internationale non comme une réalité objective figée mais comme une construction sociale en mouvement. L'esquisse de définition proposée ci-dessus n'a pas la prétention de clore un débat aussi vaste, et qui restera du reste largement ouvert tout au long des développements de cette thèse. Une fois défini l'objet politique étrangère, la question cruciale n'en reste pas moins posée, du point de vue de l'analyse, de savoir quel est le meilleur moyen de l'appréhender. En d'autres termes, comment lire les décisions en politique étrangère ?

²⁰ Cette définition est inspirée de celle proposée par Frédéric Charillon qui l'a lui-même empruntée à Marcel Merle: « *la politique étrangère reste bien l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international, mais elle n'est plus seulement une affaire de relations entre des gouvernements* ». Cf. Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13.

La réponse à cette question centrale pour l'étude de la politique étrangère a donné lieu à une littérature abondante en Relations internationales, en particulier aux États-Unis. Que l'on distingue, avec Charillon, les « grandes » approches en Relations internationales, qui ont « quelque chose à dire » sur le sujet de celles qui lui sont entièrement consacrées, toutes ont contribué à éclairer à leur façon des aspects, plus ou moins importants, de la politique étrangère.²¹ Les premières, comme le réalisme, le libéralisme et le constructivisme, proposent des cadres généraux pour interpréter la politique étrangère et son environnement, là où les secondes, à l'instar des approches décisionnelles, en font l'objet même de leurs analyses. La difficulté principale ne réside pas dans le manque, mais dans l'abondance de ces outils conceptuels mis à la disposition du chercheur et dans le choix qui se présente à lui de savoir ceux qui sont les plus pertinents et qu'il convient de privilégier. A cet égard, si l'« *entreprise irénique* » dans laquelle se sont lancés certains tenants du constructivisme dominant peut faire sourire, son ambition de rétablir l'harmonie au sein de la discipline n'étant pas sans rappeler sous certains aspects la prétention des premiers théoriciens des Relations internationales de construire une théorie générale capable de tout expliquer, elle n'en traduit pas moins l'impérieuse nécessité d'une mise au point au sein d'un corpus théorique à la fois riche et foisonnante, mais dans lequel il est parfois difficile de s'y retrouver. Un constat qui vaut assurément pour l'étude de la politique étrangère dont la synthèse reste à faire. On aurait pu penser du virage sociologique pris par la discipline ces vingt dernières années qu'il en serait l'occasion. Faute de quoi, on est forcé d'admettre que le monde de la prise de décision et celui de la politique mondiale, sans être totalement cloisonnés, continuent largement de s'ignorer.

À l'origine des « *premières passes d'armes entre paradigmes concurrents* », dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'analyse de la politique étrangère (*Foreign Policy Analysis*) s'est rapidement affirmée comme un champ d'étude à part entière au

²¹ Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, op. cit., p. 15.

sein de la discipline.²² Ce statut, elle le doit surtout aux approches décisionnelles (AD) et à leur penchant pour la révolution behavioraliste, qui se sont efforcées de rompre avec le modèle unitaire, rationnel et utilitariste de la théorie réaliste, pour lui préférer une analyse de la politique étrangère non pas en fonction des objectifs supposés qui sont assignés aux décideurs ou qu'ils se fixent mais à partir des processus internes qui régissent la prise de décision. « *La question n'est plus alors « en quoi consiste la poursuite rationnelle de l'intérêt national ? » mais « qui fabrique la décision ? », sur quels critères, et qui va primer in fine ?* ».²³ En étant ainsi plus attentives aux conditions « réelles » dans lesquelles se forment les décisions, les approches décisionnelles éclairent de multiples aspects de la décision en politique étrangère, tel que le rôle des différents acteurs gouvernementaux, le poids de l'opinion publique ou la question des perceptions. Aux États-Unis, et dans une moindre mesure au Canada, elles ont donné lieu à une littérature si vaste qu'il nous est impossible d'en faire une présentation exhaustive.²⁴ Il n'en va pas de même en France où, comme le souligne Samy Cohen, cette approche « *a suscité fort peu de recherches et ne figure qu'exceptionnellement dans les programmes d'enseignement* ».²⁵ Si le champ du *decision making process* continue d'avoir ses adeptes, l'engouement suscité par l'école systémique, puis par les « nouvelles » approches, telle

²² Voir notamment Dario Battistella, « La politique étrangère » (chapitre 10), dans Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 324

²³ Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères ? », dans Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, Paris, La documentation française, 2001, p. 18-19.

²⁴ Aux États-Unis, voir l'article de référence de Valerie M. Hudson, « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, octobre 1995, vol. 39, pp. 209-238; Steve Smith, « Theory of Foreign Policy. A Historical Review », *Review of International Studies*, vol. 12, no. 1, janvier 1986, pp. 13-29; et plus récemment, Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis* (2e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2004, pp. 13-50. Pour un survol récent de ces contributions, voir notamment Binnur Ozkececi-Taner, « Reviewing/Dynamic Foreign Policy Decision Making », *International Studies Review*, vol. 8, no. 3, septembre 2006, pp. 545-554; et Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis : Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2007.

²⁵ Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 75. Voir également Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 323-357; Jean-Yves Haine, « Rationalités et relations internationales : l'inaccessible synthèse ? », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 5-10.

que le transnationalisme et plus récemment le protéiforme mouvement constructiviste, fait qu'il n'exerce plus tout à fait le même attrait aujourd'hui. En restant en marge du tumulte ostentatoire des « *grands débats* », l'AD a poursuivi ses travaux, sous la forme d'un agrégat de programmes de recherche toujours plus spécifiques s'efforçant d'aller aussi loin que possible dans le détail et les méandres de la prise de décision. Si cette démarche, fidèle à l'« approche scientifique » préconisée par les premiers auteurs, a indiscutablement obtenu des résultats intéressants, elle a dans le même temps quelque peu empêché l'AD de sortir de son carcan analytique, la privant ainsi des pistes interprétatives offertes par d'autres théories. En particulier, il nous semble qu'elle aurait gagné à être davantage réceptive aux vents « nouveaux » du tournant sociologique soufflant sur la discipline ces dernières décennies qui, à son tour, a conduit l'étude de la politique étrangère sur des chemins susceptibles d'améliorer notre compréhension de la prise de décision dans ce champ. Ces considérations admises, rendons à César ce qui lui appartient, l'AD a toutefois élargi considérablement l'outillage conceptuel afin de comprendre la politique étrangère sur la base de multiples pistes de recherche durables qu'il convient d'aborder dès à présent, pour les plus importantes d'entre elles tout du moins.

Les approches décisionnelles : une « diplomatie sous contrainte »

Le point de départ commun aux tenants de l'AD réside dans leur volonté de rompre avec certains postulats du réalisme et son approche utilitariste de la décision en politique étrangère. La plus connue et la plus répandue parmi les théoriciens et les praticiens en relations internationales et représentée par quelques figures illustres telles que Hans Morgenthau, Kenneth Waltz ou en France, dans une certaine mesure et dans une certaine mesure seulement, Raymond Aron, l'école réaliste voit dans la formulation de la politique étrangère le monopole d'un État homogène et unitaire (représenté par le chef d'État ou le gouvernement), rationnel (analyse des coûts et des bénéfices en vue d'une décision optimale) et mu par la maximisation de l'intérêt national (le plus souvent

défini en termes de puissance ou de sécurité).²⁶ En d'autres termes, la décision est le résultat d'une réflexion objective du décideur quant au scénario optimal dans la perspective d'une quête de la puissance au niveau du système international. La critique (définitive) du paradigme réaliste, particulièrement ébranlé avec la fin de la guerre froide, a déjà été faite à maintes reprises. Nous n'y reviendrons pas.²⁷ De nombreux auteurs se sont efforcés de réhabiliter la pensée réaliste et d'affiner quelque peu le discours originel. Les plus récents sont les réalistes dits « néoclassiques » qui ont entrepris de « dépoussiérer » certains des postulats du réalisme classique en intégrant davantage les variables internes dans l'analyse de la politique étrangère.²⁸ Aussi louables soient-ils, ces efforts ne sont toutefois pas parvenus à faire taire la contestation croissante à l'encontre du paradigme dominant et les critiques qui avaient vu le jour dès les années 1960 sur cette dimension interne notamment.²⁹

Jusque dans ses plus récents développements, certains aspects de la crise du Kosovo rappellent que ce paradigme réaliste non seulement n'est pas totalement dépassé mais surtout qu'il a encore ses adeptes, chez les praticiens notamment. La course au *leadership* auquel la conduite des opérations politiques et militaires a donné lieu entre les

²⁶ Voir Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf (3e éd.), 1962; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979; et, Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy (8e éd.), 1962.

²⁷ Pour une critique du paradigme réaliste, voir entre autres, Richard Ned Lebow, « The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism », *International Organization*, vol. 48, printemps, 1994, pp. 249-277. Pour une critique du néo-réalisme, voir le collectif dirigé par Robert O. Keohane (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.

²⁸ Voir Gideon Rose, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, no. 1, octobre 1998, pp. 144-172; Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, Princeton University Press, 1996; et Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998. Pour une synthèse de ces travaux, voir notamment l'article de Rose qui fait office de référence en la matière ainsi que celui de Stefano Guzzini et Sten Rynning, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 33-63.

²⁹ Ainsi, alors qu'ils admettent la nature construite de la structure internationale ou à tout le moins l'appréciation de celle-ci par les décideurs, ces auteurs continuent d'accorder priorité à la structure internationale dans la définition de la politique étrangère. « Comment justifier cette priorité théorique (...), si les "menaces" aussi bien que les "les opportunités" internationales sont le plus souvent ambiguës et si les processus politiques internes demeurent centraux pour expliquer la politique étrangère ? », s'interrogent à juste titre Guzzini et Rynning. Cf. Stefano Guzzini et Sten Rynning, *loc. cit.*, p. 56.

États-Unis et la France montre qu'ils ne résident pas seulement à Belgrade ou à Moscou. Il n'en reste pas moins que pris dans son acceptation la plus classique, l'approche réaliste ne nous est pas d'un grand secours pour comprendre la réponse militaire des Alliés face à la crise du Kosovo. « *La question de savoir quel était l'intérêt de la France face à la situation créée par Slobodan Milosevic dans la province serbe du Kosovo n'était nullement évidente* », remarque par exemple Thierry de Montbrial.³⁰ A dire vrai, l'épisode oppose même un démenti sévère à ceux qui posent comme axiome de la politique étrangère la stricte poursuite des intérêts nationaux. Si l'on peut certes en cherchant bien trouver quelques éléments apportant un peu d'eau au moulin réaliste (survie de l'Alliance atlantique, lutte contre le communisme, contrats de reconstruction, etc.), difficile cependant d'y voir l'illustration flagrante des hypothèses majeures défendues par les tenants de ce paradigme. A cet égard, l'ancien président tchèque, Vaclav Havel, offre une analyse assez éloquente de ce qu'aurait pu (du ?) être une lecture réaliste de la crise.

Le Kosovo ne possède pas de gisements de pétrole qui pourraient susciter l'intérêt d'autres nations ; aucun membre de l'Alliance n'a de prétentions territoriales dans la région ; et Milosevic ne menace ni l'intégrité territoriale, ni aucune autre intégrité, d'aucun membre de l'OTAN (...) Néanmoins l'Alliance se bat. Elle se bat au nom des intérêts humains pour le sort des autres êtres humains.³¹

Dès lors, les questions que le réalisme laisse en suspens sont nombreuses et cruciales. Pourquoi être intervenu dans cette crise si l'intérêt national, tel que le définissent les réalistes, n'est pas en jeu ? Comment, dès lors, expliquer le choix du recours à la force, qui de prime abord semble assez éloigné du scénario optimal ? On peut, à cet égard se demander si « *tous les moyens diplomatiques avaient-ils réellement été épuisés ?* ». ³² Dans le cas contraire, pourquoi avoir tout de même opté pour l'intervention militaire ? Comment faut-il comprendre la place de premier plan prise par le discours de l'intervention humanitaire et l'usage négatif de celui de l'intérêt national ? Quels sont les

³⁰ Thierry de Montbrial, « Réflexions sur la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, vol. 3, automne 1999, p. 473.

³¹ Vaclav Havel, président de la République tchèque, discours devant les deux chambres du Parlement canadien, Ottawa, 29 avril 1999.

³² André Corten, « Tous les moyens diplomatiques avaient-ils réellement été épuisés ? », dans Bernard Adam (dir), *La guerre du Kosovo*, Bruxelles, GRIP/Éd. Complexe, 1999, pp. 32-40.

principaux acteurs qui ont pesé dans ce choix ? Y a-t-il eu des oppositions ? Comment la crise a-t-elle été gérée ? Plus important encore, quel a été le poids des autres acteurs (ONG, opinion publique, etc.) et des autres facteurs internes (l'humanitaire, la situation de cohabitation en France, par exemple) dans la décision ? En la matière, il nous semble que la crise du Kosovo montre clairement les limites du réalisme pour comprendre la décision des responsables politiques de recourir à la force.

C'est justement en réaction aux écueils du réalisme et de son modèle calqué sur la théorie du choix rationnel que certains auteurs avaient pris prétexte de la révolution behavioraliste, pour jeter les bases d'une nouvelle approche de la décision en politique étrangère, visant à analyser le comportement des décideurs, non pas en fonction des objectifs supposés qui leur sont assignés ou qu'ils se fixent mais, à partir des processus internes qui régissent la prise de décision. A l'origine de ce tournant se trouve principalement le projet *Foreign Policy Decision-Making*, conduit par l'équipe de Richard Snyder dans les années 1950, qui entend reconstituer l'environnement tel que les décideurs le perçoivent et non tel qu'il est censé s'imposer à eux. Leur démarche jette les bases d'une première piste de recherche désignée sous le nom d'approche perceptuelle ou cognitive.³³ Selon Snyder *et al.*, « la clé pour comprendre pourquoi un État agit de la manière dont il agit réside dans la façon dont les décideurs définissent leur situation ». Ces auteurs s'attachent alors à « reconstruire l'univers des dirigeants tels qu'ils l'envisagent ».³⁴ Ils substituent ainsi à la conception objectiviste d'un Morgenthau, celle d'un intérêt défini comme « ce que la nation, c'est-à-dire, le décideur, décide qu'il

³³ Richard Snyder, H. W. Bruck et Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics* (1954), New York, The Free Press, 1962 (nouvelle édition *Foreign Policy Decision-Making, Revisited*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003, avec une introduction importante de Valerie M. Hudson *et al.*, pp. 1-20). Pour une présentation de ce débat entre l'approche systémique et analyse décisionnelle, voir notamment Joe Hagan, « Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations », *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, pp. 5-46. Pour un bon aperçu de l'origine et de l'évolution des approches perceptuelles, voir Frédéric Ramel, *Recherche ennemi désespérément. Origines, essor et apports des approches perceptuelles en relations internationales*, Cahier Raoul-Dandurand, Montréal, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, numéro 4, janvier 2001.

³⁴ Richard Snyder *et al.*, *op. cit.*, p. 65, cité dans Dario Battistella, *op. cit.*, p. 313.

est». ³⁵ Ces auteurs en déduisent au moins deux hypothèses principales. En premier lieu, ils rappellent, Holsti à leur tête, qu'en politique étrangère la « réalité objective » compte moins que « l'image » que les décideurs en ont. ³⁶ Une idée qui fera son chemin comme en témoignent les travaux de Michael Brecher, puis ceux de Alexander George et Robert Keohane qui, deux décennies plus tard, affirment que « *les images et les croyances influencent directement les perceptions de la menace, la façon dont le décideur évalue la situation ainsi que les actions qu'il juge nécessaires pour préserver l'intérêt national* ». ³⁷ Plus récemment, Francis Beer et ses collègues ont repris à leur compte cette *image theory* en l'appliquant au terrorisme. ³⁸ En France aussi du reste, cette approche a ses adeptes. ³⁹ La seconde hypothèse développée par ces auteurs est qu'il existe un hiatus entre le « monde réel » et la perception que les dirigeants ont de ce monde. S'affranchissant encore un peu plus des postulats réalistes, Robert Jervis souligne combien ces perceptions sont le plus souvent erronées ou inadéquates. ⁴⁰ En situation de crise, ces facteurs cognitifs

³⁵ Edgard Furniss et Richard Snyder, *An Introduction to American Foreign Policy*, New York, Rinhehart, 1955, p. 5.

³⁶ Ole Holsti, « The Belief System and National Images. A Case Study », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, no. 3, septembre 1962, pp. 244-252.

³⁷ Alexander Georges et Robert Keohane, « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans Alexander Georges (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980, p. 231. Voir également Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel*, London, Oxford University Press, 1972. Pour des études plus récentes sur l'*image theory*, voir notamment Martha Cottam, *Images and Intervention : US Policies in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994; Richard Hermann et Michael Fischerkeller, « Beyond the Enemy Image Spiral Model: Cognitive-Strategic research after the Cold War », *International Organization*, vol. 49, pp. 415-450; Mark Schafer, « Image and Policy Preferences », *Political Psychology*, vol. 18 pp. 813-829.

³⁸ Francis Beer *et al.*, « Dynamic Decisions : Experimental reactions to War, Peace, and Terrorism », dans Margaret Hermann (dir.), *Advances in Political Psychology I*, London, Elsevier, 2004.

³⁹ Voir notamment Frédéric Ramel, « Oui mais... : l'image de l'Europe selon l'administration Bush, de l'ambivalence à la rigidité », *Études internationales*, mars 2002 et du même auteur, « Images de l'ennemi et limites de l'IEDS dans l'après-guerre froide : l'émergence incertaine d'une fédération européenne », *Arès*, vol. 18, no. 1, février 2000, pp. 23-46 ; et aussi, Thomas Lindemann, « Les images dans la politique internationale : l'image de l'autre », *Revue Stratégique*, no. 72, 1998, pp.139-154.

⁴⁰ Jervis introduit la notion de *misperception* qu'il définit comme des perceptions subjectives ne reflétant pas la réalité objective d'une situation. Celles-ci s'expliquent principalement par la propension du décideur à intégrer les informations nouvelles dans un cadre d'interprétation préétabli, ne retenant ainsi que les éléments cohérents avec ses convictions et ses croyances passées. Le décideur est ainsi conduit à ne percevoir que les événements auxquels il s'attend (*wishful thinking*). Voir Robert Jervis, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, vol. 23, no. 3, avril 1968, pp. 454-479 ; et du même auteur, *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

conduisent alors le décideur « à exagérer ou à sous-estimer la situation et le degré auquel l'intérêt national est impliqué ».⁴¹ En particulier, l'auteur insiste sur le poids des expériences passées, ce que certains nomment les « leçons de l'histoire », là où Jervis y voit surtout la source de fausses analogies affectant la perception des décideurs.⁴² Depuis cinquante ans et l'étude pionnière de Snyder, l'attrait des chercheurs pour les approches perceptuelles ne s'est jamais démenti.⁴³ Ces dernières années, on doit notamment à des auteurs tels que Donald Sylvan ou Eric Stern, de nombreux travaux et études de cas portant sur les facteurs (croyances, attentes, cultures organisationnelles, conjoncture, etc.) qui influencent la manière dont les décideurs façonnent et se représentent un problème de politique étrangère.⁴⁴

Vu de Belgrade, l'approche perceptuelle a incontestablement ses vertus. Ou, à tout le moins, elle aurait pu les avoir si le président Milosevic y avait davantage prêté attention, lui qui semble avoir largement sous-estimé la détermination des Alliés et l'image projetée par le régime yougoslave au sein des grandes chancelleries. Pris sous un autre angle, comment expliquer que ce régime et son président Slobodan Milosevic soient ainsi passés en si peu de temps de l'interlocuteur légitime, certes peu commode, de Dayton à l'ennemi infréquentable de Rambouillet ? L'intérêt de l'approche perceptuelle consiste justement à se demander quel prisme les dirigeants ont-ils privilégié pour lire cette crise. Après tout, comme le souligne Victor-Yves Ghebali à propos de ce conflit, « il

⁴¹ *Ibid.*, p. 234.

⁴² Sur cette question des analogies en temps de crise, voir également l'ouvrage Yuen Khong, *Analogies at War : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decision of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

⁴³ Citons notamment l'étude sur « l'illusion groupale » de Irving Janis, *Victims of Groupthink : A Psychological Study of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972 et du même auteur, *Crucial Decision: Leadership in Policymaking and Crisis Management*, New York, Free Press, 1989. On retiendra également l'ouvrage de Alexander Georges, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview, 1980. Plus récemment,

⁴⁴ Pour le premier, voir Sylvan Donald (dir.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Sylvan Donald et al., « Problem Representation and Conflict Dynamics in the Middle East and Northern Ireland », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, pp. 279-299, 2005. Pour le second, voir entre autres Eric Stern, *Crisis Decisionmaking : A Cognitive-Institutional Approach*, Stockholm Studies in Politics 66, Stockholm, Stockholm University, 1999; et aussi, Eric Stern et Bengt Sundelius, « Crisis Management Europe: An Integrated Research and Training Program », *International Studies Perspectives*, vol. 3, pp 71-88.

ne saurait y avoir de "vérités", mais des positions subjectives également défendables – qu'il s'agisse des motivations "humanitaires" de l'intervention militaire ou des visées "hégémoniques" de l'OTAN ». ⁴⁵ Et même dans l'hypothèse où tous les décideurs auraient été acquis à la cause humanitaire, cela signifie-t-il pour autant qu'ils ont une compréhension semblable de la crise, de ses tenants et de ses aboutissants? Après tout, la province serbe n'a pas la même taille selon qu'on l'observe de Paris ou d'Ottawa. Si l'approche cognitive permet de faire la lumière sur certains aspects de la décision, en refusant de considérer celle-ci comme le seul fruit d'un choix rationnel, il en est d'autres qu'elle laisse cependant dans l'ombre. Ainsi, en appréhendant, à l'instar des réalistes l'État comme un acteur unitaire, elle peine à identifier les débats entre les acteurs, en d'autres termes la manière dont s'est articulée la décision qui, en France comme au Canada, a conduit les dirigeants politiques à choisir le recours à la force. C'est cette faille, entre autres, à laquelle tente de remédier un second axe de recherche, celui développé par Graham Allison et son modèle bureaucratique.

L'analyse bureaucratique reste largement associée au nom de Graham Allison et de son étude de référence *Essence of Decision*, portant sur la gestion de la crise des missiles à Cuba de 1962 par l'administration Kennedy, publiée pour la première fois en 1971. ⁴⁶ S'appuyant sur les travaux de Snyder et al. et de Herbert Simon sur la « rationalité limitée », Allison tente de démontrer que le modèle de l'acteur étatique et rationnel est insuffisant pour expliquer le comportement des États. Il recourt, tout d'abord, au « modèle organisationnel » pour montrer que la formulation de la politique

⁴⁵ Victor-Yves Ghebali, « Totem et tabou dans le conflit du Kosovo: remarques sur les limites d'une médiation internationale », *Cultures et conflits*, no. 37, 2000, p. 5.

⁴⁶ Graham Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971 et pour la seconde édition, voir Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2e édition, 1999. Une traduction du premier chapitre de cette seconde édition est proposée par Jean-Yves Haine dans *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 11-74, www.conflits.org/document579.html, page consultée le 28 février 2007. Pour une présentation du modèle de Allison, voir notamment Jean-Yves Haine, « Kennedy, Khrouchtchev et les missiles de Cuba. Choix rationnel et responsabilité individuelle », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 79-150. Par ailleurs, pour une présentation du modèle de la politique bureaucratique, voir Évelyne Dufault, « Politique bureaucratique », dans Alex Macleod *et. al.*, *Relations internationales. Théories et concepts*, 2e édition, Montréal, Athéna Éditions et CEPES, 2004, pp. 169-171.

étrangère n'est pas seulement le produit des décideurs mais celui d'un conglomerat d'organisations administratives, opérant la plupart du temps sur la base de routines et de procédures préétablies, dont les décideurs sont tributaires tant au niveau de l'information qui leur est transmise qu'au moment d'exécuter les décisions. Un second modèle, dit « *bureaucratique* », met quant à lui en exergue les rivalités et les marchandages entre les différents acteurs de la machine gouvernementale, guidés par des perceptions propres et des intérêts corporatistes, personnels ou nationaux. La décision de politique étrangère n'est pas un choix univoque des décideurs, au nom de l'intérêt supérieur de la nation, mais le produit de marchandages entre plusieurs types d'acteurs. Un « *champ de bataille*⁴⁷ » où s'affrontent divers groupes et organisations bien décidés à faire prévaloir leur conception de cet intérêt, dont la définition dépend en grande partie du poids et de l'habileté des différents acteurs. « *Where you stand depends on where you sit* », rappelle ainsi Allison.⁴⁸ Au-delà de la brèche qu'il ouvre dans la théorie du choix rationnel, ce second modèle rompt clairement avec le postulat d'un décideur omniscient et souligne la nécessité d'intégrer à l'analyse le rôle clé des autres acteurs dans la détermination de la politique étrangère.

Dans le cas du Kosovo, ce modèle bureaucratique entraîne l'observateur dans toute une série de questionnements nouveaux. Quels ont été les acteurs clés de la crise et leurs différentes positions vis-à-vis du recours à la force ? Par exemple, au Canada, compte tenu de la personnalité influente du ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, et du peu d'intérêt manifesté par le Premier ministre, Jean Chrétien, à l'égard de la politique internationale, on est en droit de se demander si la décision de participer à l'opération militaire n'a pas été « pilotée » depuis le ministère des Affaires étrangères. À cet égard, l'application avec laquelle le discours officiel canadien s'est efforcé de mettre de l'avant le thème, si cher à Axworthy, de la « *sécurité humaine* » semblerait, de prime

⁴⁷ Ulf Bjereld et Marie Demker, « Foreign Policy as Battlefield : A Study of National Interest and Party Motives », *Scandinavian Political Studies*, vol. 23, no. 1, 2000, pp. 17-36.

⁴⁸ Graham Allison, *Essence of Decision*, op. cit., p.176.

abord, confirmer cette présomption d'une influence majeure du MAECI.⁴⁹ L'approche bureaucratique soulève également d'autres questions, dont un auteur tel que Pascal Vennesson s'est fait l'écho en France.⁵⁰ Par exemple, le recours manifeste à la « *diplomatie coercitive* » exercée dans la crise du Kosovo entraîne toute une redéfinition de la relation entre le politique et le militaire dans le sens d'un contrôle accru du politique sur les opérations militaires. Cela signifie-il que le rôle du militaire a été marginal dans la décision? Avant de même de conclure dans un sens ou dans un autre, peut-être n'est-il pas inutile de questionner les préférences du militaire dans ce contexte et ses logiques de fonctionnement. Si les approches organisationnelles et bureaucratiques ont le mérite de rompre avec un État unitaire et rationnel, certaines questions n'en demeurent pas moins. Comment mesurer le poids respectif de ces groupes, sinon à partir du seul jugement subjectif de celui qui décide? Par ailleurs, ces organisations sont-elles aussi rigides que ne le laissent supposer les modèles théoriques de Allison? Qui dispose de la décision finale pour agréger cette multiplicité d'intérêts afin de la transformer en un tout qualifié d'intérêt national? En guise de réponse, la plupart des auteurs rejoignent progressivement le camp des tenants d'une prépondérance des acteurs présidentiels et gouvernementaux dans le processus de décision. Un biais qu'un troisième axe de recherche a tenté de corriger en s'attardant plus avant sur le poids des facteurs internes, notamment celui de l'opinion publique.

Certains travaux se réclamant plus ou moins directement de l'approche décisionnelle se sont efforcés d'étendre leurs analyses à d'autres acteurs potentiels de la scène interne, en particulier l'opinion publique. La question du lien entre opinion publique et politique étrangère n'est pas nouvelle.⁵¹ Si l'immédiat après-guerre a donné

⁴⁹ Sur la question, voir notamment Wayne Nelles, « Canada's Human Security Agenda in Kosovo and Beyond. Military Intervention versus Conflict Prevention », *International Journal*, vol.52, no.3, été 2002, pp.459-479.

⁵⁰ Pascal Vennesson, « Bombarder pour convaincre? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures et conflits*, no. 37, printemps 2000, pp. 23-59.

⁵¹ Pour les premiers ouvrages, voir notamment ceux de Walter Lippmann, *Public Opinion*, New York, The Free Press, 1922 et du même auteur, *The Phantom Public*, New York, Harcourt Brace, 1925. Pour un résumé de ces débats aux États-Unis, voir notamment Kalevi Holsti, « Public Opinion and Foreign Policy.

lieu à une abondante littérature, consacrant le « paradigme minimaliste » et son scepticisme vis-à-vis du rôle de l'opinion publique sur les décisions de politique extérieure, c'est sans aucun doute la guerre du Viêt-nam qui marque un tournant dans la manière dont est abordée la question.⁵² Refusant l'hypothèse d'une opinion publique indifférente et versatile à l'égard des affaires internationales, un certain nombre d'auteurs replacent, tout au long des années 1980 et 1990, cette question au cœur de l'analyse décisionnelle. Parmi eux, Benjamin Page et Robert Shapiro ont proposé l'une des recherches les plus complètes et les plus novatrices sur le sujet. *The Rational Public* analyse cinquante ans de sondages aux États-Unis et soutient que l'opinion publique américaine, non seulement a des préférences mais que celles-ci sont en outre relativement stables.⁵³ Toujours aux États-Unis, de nombreux travaux iront plus ou moins dans le même sens, battant en brèche le postulat réaliste d'une non prise en compte de l'opinion publique par les décideurs, en particulier lorsqu'il est question du recours à la force. Partant de l'hypothèse que les dirigeants sont mus, entre autres, par le souci de se maintenir au pouvoir et qu'ils sont dès lors susceptibles de chercher les voies les plus sûres pour y parvenir, ces auteurs montrent que le président américain tient aussi compte

Challenges to the Almond-Lippmann Consensus », *International Studies Quarterly*, vol. 36, no. 4, décembre 1992, p. 439-466; et aussi Miroslav Nincic. « A Sensible Public : New Perspectives on Popular Opinion and Foreign Policy », *Journal of Conflict Resolution*, no. 36, décembre 1992, pp. 772-789. En France, voir Nathalie La Balme, « Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère*, op. cit., pp. 193-221 ; et, Samy Cohen, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », op. cit., pp. 91-97.

⁵² La « théorie minimaliste », également assimilée parfois au « consensus Almond-Lippmann » ou à la *mood theory* (théorie des humeurs) développée par le second, est représentée notamment par Gabriel Almond, *The American People and Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace, 1950, et Walter Lippmann, *Public Opinion*, New York, The Free Press, 1922 et du même auteur, *Essays in Public Philosophy*, New York, New American Library, 1956. En France, bien que le débat soit plus pauvre, certains auteurs s'en sont tout de même fait l'écho, notamment Pierre Bourdieu qui rejoint, en partie, les conclusions des tenants du paradigme minimaliste et leur scepticisme vis-à-vis de la structure de l'opinion publique et des sondages d'opinion servant à la mesurer. Cf. Pierre Bourdieu, « L'opinion n'existe pas », dans Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980.

⁵³ Benjamin Page et Robert Shapiro, *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992. Auparavant, d'autres auteurs avaient déjà contesté le paradigme minimaliste en tentant de réhabiliter la notion d'opinion publique. C'est le cas notamment de William Caspary, « The Mood Theory: a Study of Public Opinion and Foreign Policy », *American Political Science Review*, vol. 64, no. 2, juin 1979, pp. 536-547.

des facteurs internes, notamment de l'opinion publique.⁵⁴ En France et au Canada, si la littérature traitant de ce sujet est nettement moins abondante qu'aux États-Unis, des auteurs comme Samy Cohen ou Evan Potter se sont toutefois efforcés d'étudier ces questions.⁵⁵ Au terme de sa thèse de doctorat, Nathalie La Balme est, quant à elle, amenée à conclure que si l'opinion publique est largement perçue comme tenue à l'écart de la conduite de la politique extérieure, la « *contrainte démocratique* » joue aussi en France.⁵⁶ L'auteur de préciser aussitôt que si cette contrainte existe bien, elle est toutefois « *permissive* » dans la mesure où les décideurs n'hésitent pas, lorsqu'ils le jugent nécessaire, à braver une opinion majoritaire. Là aussi, la prise en compte croissante de l'opinion publique ouvre des pistes pour le moins stimulantes dans le cas du Kosovo.

« *L'indignation de l'opinion publique occidentale ne laissait guère d'autre choix à l'OTAN (...) que de déclencher des frappes aériennes massives pour l'obliger (Milosevic) à céder* ». ⁵⁷ Cette remarque de la part d'un observateur de la guerre du Kosovo illustre bien la prise en compte croissante du facteur « opinion publique » dans les relations internationales depuis plusieurs décennies. Si les périodes de crise sont particulièrement propices à une résurgence aiguë de la question, celle du Kosovo n'a pas fait exception à la règle. Quel a été le poids de l'opinion publique ou plutôt des opinions publiques, dans le choix des responsables politiques de recourir à la force ? Quelle a été leur influence pendant la conduite des opérations militaires ? Quel a été leur rôle vis-à-vis de l'épineux problème soulevé par l'accueil des réfugiés ? Comment le pouvoir politique a

⁵⁴ Voir notamment John Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, New York, Wiley, 1973, et surtout Bruce Russett, *Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990. Plus récemment, soulignons Richard Hermann, Philip Tetlock et Penny Visser, « Mass Public Decision to Go to War: A Cognitive-Interactionist Framework », *American Political Science Review*, vol. 93, septembre 1999, pp. 553-573.

⁵⁵ Samy Cohen (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre : une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense, La documentation française, 1996; Evan H. Potter, « Le Canada et le monde. Continuité et évolution de l'opinion publique au sujet de l'aide, de la sécurité et du commerce international, 1993-2002 », *Études internationales*, vol. 33, no. 4, décembre 2002, pp. 697-722.

⁵⁶ Nathalie La Balme, *L'influence de l'opinion publique sur les décisions de politique extérieure en France : une « contrainte permissive »*, Thèse de doctorat, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1999.

⁵⁷ André Fontaine, « 1979-1999 : De Kaboul au Kosovo », *Politique étrangère*, vol. 3, automne 1999, pp. 491-504.

géré ce facteur si complexe? Autant de questions, qui se prêtent mal aux certitudes si l'on considère le peu d'analyses sérieuses dont elles ont fait l'objet en France et au Canada, sur le cas précis du Kosovo.⁵⁸ Il est, à cet égard, une constante que le Kosovo a surtout confirmée avec force : en théorie comme en pratique, la question de l'opinion publique véhicule au moins autant de mythes qu'elle n'offre d'éclairages pour comprendre le processus de décision en politique étrangère.

Aussi stimulantes soient ces pistes explorées par l'approche décisionnelle, qui permettent de dépasser l'image d'un État unitaire et rationnel, pour lui préférer une véritable réflexion sur la manière et les conditions dans lesquelles se prennent les décisions, elles n'en soulèvent pas moins de véritables interrogations. Ainsi, l'une des critiques les plus sérieuses adressées à un auteur comme Graham Allison porte sur l'articulation entre ses différents modèles théoriques.⁵⁹ Quel est le statut de chacune de ces interprétations ? Est-il pertinent de les dissocier ? Sont-elles exclusives les unes des autres, ou s'agit-il au contraire d'interprétations complémentaires destinées à éclairer différents aspects d'une seule et même décision ? Ce questionnement – auquel Allison avait du reste déjà partiellement répondu dès la première édition lorsqu'il écrivait que « *des paradigmes supplémentaires orientés, par exemple, sur les processus cognitifs individuels ou la psychologie des joueurs principaux, ou le rôle joué par des groupes extérieurs, doivent être pris en considération* »⁶⁰ – peut et doit indiscutablement être étendu à l'analyse décisionnelle dans son ensemble.

En guise de réponse, certains tenants de l'approche décisionnelle ont choisi, plutôt que de les séparer artificiellement, d'intégrer ces différentes logiques d'action dans

⁵⁸ À l'exception de quelques ouvrages traitant surtout de la couverture médiatique de la crise, la question du lien entre opinion publique et intervention au Kosovo n'a pas fait, à notre connaissance, l'objet d'étude véritable en France. Au Canada, la seule tentative est celle de Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, « Canadian Foreign Policy and the Kosovo Crisis », *loc. cit.*

⁵⁹ Pour une discussion de ces trois modèles d'Allison, nous renvoyons à l'excellent article de Erhard Friedberg, « Comment lire les décisions ? », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 151-164. Pour une critique de la seconde version de l'ouvrage, voir également David Patrick Houghton, « Essence of Excision. A Critique of the New version of Essence of Decision », *Security Studies*, vol. 10, no. 1, automne 2000, pp. 151-178.

⁶⁰ Graham Allison, *Essence of Decision*, *op. cit.*, p. 277.

une seule et même démarche. Margaret Hermann et Binnur Ozkececi-Taner suggèrent une démarche de ce type lorsqu'ils appellent à un effort accru pour intégrer les différentes théories de la prise de décision en politique étrangère.⁶¹ Ceux à pousser le plus loin cette question sont incontestablement Alex Mintz et ses collègues, avec leur « *modèle poliheuristique* ». ⁶² Leur modèle séquence le processus de décision en deux étapes (évaluation des différentes alternatives et choix). A partir de là, Mintz *et al.* arrivent à la conclusion que la prise de décision correspond à une rationalité « par défaut ». Le dirigeant opère ses choix sur la base de quelques alternatives seulement (celles pour lesquelles l'information suffisante est disponible) et avant tout en fonction de considérations de politique intérieure, tel que l'impact – positif ou négatif – attendu sur le capital politique du leader par exemple. Ces dernières années, le modèle poliheuristique a fait des émules et constitue indiscutablement un programme de recherche prometteur.⁶³

Les différentes pistes interprétatives explorées par l'analyse décisionnelle constituent-elles une alternative crédible au paradigme réaliste ? Oui, si l'on considère son observation minutieuse des processus à l'œuvre dans la décision en politique étrangère. A travers l'emphase mise sur les facteurs cognitifs et les dynamiques perturbatrices, ces auteurs apportent des outils conceptuels utiles et un éclairage original sur certains aspects cruciaux de la décision, en particulier s'agissant des décideurs politiques eux-mêmes. Restent cependant certains « nœuds » que l'AD ne parvient pas à dénouer et qui justifient notre choix de décrire l'approche décisionnelle comme ayant

⁶¹ Binnur Ozkececi-Taner et Margaret Hermann, « An Integrative Effort: The Link between Stages and Theories in Foreign Policy Decision Making », *Papier présenté à la Conférence annuelle de l'International Studies Association*, Chicago, 28 février-3 mars 2007.

⁶² Pour les premiers, voir Alex Mintz (dir.), « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », numéro spécial, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 1, février 2004, et notamment son article introductif, « How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective », pp. 3-13. Voir également, Alex Mintz et Nehemia Geva, « The Poliheuristic Theory of Decision », dans Nehemia Geva et Alex Mintz (dir.), *Decision Making on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate*, Boulder, Lynne-Rienner, 1997, pp. 81-102.

⁶³ Voir notamment les autres contributions du numéro spécial de *Journal of Conflict Resolution*, et notamment celles de Raymond Dacey et Lisa Carlson, « Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », *loc. cit.*, pp. 38-55, et de Karl DeRouen et Christopher Sprecher, « Initial Crisis Reaction and Poliheuristic Theory », *loc. cit.*, pp. 56-68.

avant tout permis de rendre compte d'une « *diplomatie sous contrainte* ». ⁶⁴ En premier lieu, l'usage du terme *diplomatie*, attribut de l'État et de ses représentants par excellence, rappelle que l'AD reste largement attachée à une conception traditionnelle de la politique étrangère. Elle rejoint très nettement le camp des tenants d'une prépondérance des acteurs présidentiels et gouvernementaux en politique étrangère. C'est le cas par exemple d'un Graham Allison dont l'approche bureaucratique repose sur une distinction entre acteurs « majeurs » – synonymes à peu de chose près des responsables de l'exécutif – et acteurs « mineurs » (Congrès, médias, opinion publique), les seconds étant largement évacués de l'analyse. ⁶⁵ En outre, dans la seconde édition de *Essence of Decision*, il réhabilite clairement le rôle de l'exécutif, et plus particulièrement celui de son chef. ⁶⁶ Il traduit, à cet égard, une tendance assez marquante ces dernières années, à savoir le net regain d'intérêt manifesté par les chercheurs pour la question du *leadership* dans le processus de décision. ⁶⁷ Comme chez les réalistes, la décision en politique étrangère relève, en première et en dernière instance, d'un choix présidentiel et/ou gouvernemental, le

⁶⁴ Le terme est emprunté à Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères ? », *loc. cit.*, p. 20.

⁶⁵ C'est à Graham Allison que l'on doit cette distinction entre « acteurs majeurs » et « acteurs mineurs » dans la reformulation du modèle bureaucratique qu'il propose un an seulement après la publication de son ouvrage clé. Les premiers, à savoir les responsables de l'exécutif et les chefs de service, sont dominants dans la prise de décision tandis que les seconds, c'est-à-dire les membres du Congrès, les groupes d'intérêts, les médias et l'opinion publique, se contentent de l'influencer. Voir Graham Allison et Morton Halperin, « Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Implications », *World Politics*, vol. 24, no. 3, avril 1972, pp. 40-79.

⁶⁶ Il affirme ainsi que le dénouement heureux de la crise des missiles de Cuba tient principalement à l'action des deux hommes d'État, Kennedy et Khrouchtchev, à qui seuls incombait la responsabilité de déclencher un conflit nucléaire : « *Kennedy et Khrouchtchev demeurent des acteurs clés de l'histoire [...], influencés par leurs responsabilités particulières, le fardeau singulier qui pèse sur les épaules de cette personne unique qui a l'autorité de donner l'ordre de la guerre nucléaire. C'est un fardeau solitaire que le président et le secrétaire général ont partagé, et il a établi le lien qui lors de l'apogée de la crise leur a permis de sortir de celle-ci* ». Cf. Graham Allison et Philip Zelikow, *op. cit.*, p. 383. Cependant, comme le souligne très justement Dario Battistella, le rôle attribué à ces deux hommes d'État n'a que peu à voir avec celui de la perspective réaliste : « c'est plutôt le portrait d'un président négociateur [...], à mi-chemin entre le président souverain du modèle de l'acteur rationnel et du président prisonnier des modèles organisationnels et bureaucratique ». Cf. Dario Battistella, *op. cit.*, p. 324.

⁶⁷ Voir notamment, Margareth Hermann et al., « Who Leads Matter. The Effect of Powerful Individuals », *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, été 2001, pp. 83-131; et aussi, Margareth Hermann et Joe Hagan, « International Decision Making : Leadership Matters », *Foreign Policy*, no. 110, printemps 1998, pp. 124-137.

responsable politique restant la pièce maîtresse de l'échiquier décisionnel.⁶⁸ En second lieu, le terme « *sous contrainte* », s'il illustre la distance prise par ces auteurs vis-à-vis du choix rationnel et d'un scénario optimum définissable et accessible, apparaît davantage comme une nuance de la grille de lecture réaliste classique. Comme le note justement Jean-Yves Haine, ces analyses « *ne remettent pas en cause la dichotomie fondamentale entre les intérêts d'un côté et les attentes de l'autre. Au contraire, elles s'efforcent d'aller à la source des intentions et des préférences en décomposant l'identité et la personnalité des acteurs* ». Simplement, conclut l'auteur, « *les conditions de la rationalité sont moins strictes* ». ⁶⁹ En refusant ainsi de franchir le pas, ce qu'ils assument pleinement en revendiquant le statut d'analyse complémentaire et non d'alternative, ces auteurs s'interdisent la possibilité de sortir du carcan théorique à l'intérieur duquel est enfermée l'étude de la politique étrangère depuis son origine, et se privent de certains instruments analytiques pourtant susceptibles d'améliorer notre compréhension de cet objet. De ce point de vue, il nous semble que ces auteurs auraient eu avantage à lier plus étroitement les solutions qu'ils préconisent aux critiques dont la discipline a fait l'objet ces vingt dernières années à la faveur du tournant sociologique pris par la théorie des relations internationales. Un tournant qui a ouvert de nouvelles portes en ce qui concerne la décision de politique étrangère et son cadre global.

Repenser la politique étrangère ? Le tournant *sociologique* des RI

Le tournant *sociologique* initié au début des années 1980 aux États-Unis, est né de la détermination d'un certain nombre d'auteurs à remettre en cause la *doxa* rationaliste prévalant au sein de la discipline depuis ses origines. La « *synthèse néo-néo* » – qualifiée ainsi en raison du penchant commun de ses protagonistes, néoréalistes et institutionnalistes néolibéraux, pour les postulats du choix rationnel – a sans aucun doute

⁶⁸ Hypothèse justifiée, selon Joseph Frankel, par le fait que l'État, bien qu'il soit confronté à une pluralité d'acteurs en son sein, conserve « *généralement un contrôle suffisant sur les individus et les sous-groupes pour leur imposer la notion de bien-commun* ». Cf. Joseph Frankel, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁶⁹ Jean-Yves Haine. « Kennedy, Khrouchtchev et les missiles de Cuba », *loc. cit.*, pp. 107-108.

servi de catalyseur aux critiques, révélatrice qu'elle était de cette hégémonie persistante.⁷⁰ Il faut attendre les années 1980-90, avec l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la guerre froide, pour mesurer véritablement l'ampleur et l'emprise croissante de cette contestation qui fait progressivement éclater le consensus rationaliste.⁷¹ Sous les coups répétés des approches dites critiques tout d'abord, dont les réflexions offrent des pistes suffisamment novatrices et solides pour laisser une empreinte durable dans le champ théorique.⁷² Avec l'essor rapide du projet constructiviste ensuite, qui fait désormais figure de concurrent sérieux au titre de « troisième paradigme » des relations internationales. Avec enfin, l'émergence d'un constructivisme critique qui se démarque de plus en plus du constructivisme dominant, notamment dans le champ des études de sécurité. C'est ce front théorique hétéroclite que Keohane qualifiait pour la première fois en 1988, dans son adresse présidentielle à l'International Studies Association de pôle « *réflexiviste* ». ⁷³

⁷⁰ Ole Wæver qualifie de « synthèse néo-néo » la convergence entre le néo-réalisme et l'institutionnalisme néo-libéral qui, à la fin des années 1980, permet d'affirmer qu'elles ont surmonté leur incommensurabilité. Outre leur attachement commun à l'État en tant qu'acteur rationnel et déterminant des relations internationales, elles partagent la même épistémologie positiviste et reconnaissent toutes deux l'importance des institutions internationales. Cf. Ole Wæver, « Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms », dans Iver B. Neumann et Ole Wæver (dir.), *The Future of International Relations: Masters in the Making ?*, New York, Routledge, 1997, pp. 5-37. Pour une vue d'ensemble sur ce débat néo-néo, voir également David Baldwin (dir.), *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.

⁷¹ Pour une analyse de l'impact de ces changements sur le champ théorique, voir notamment Richard Ned Lebow et Thomas Risse-Kappen (dir.), *International Theory and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1995 ; John Mueller, *Quiet Cataclysm: Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, Harper Collins, New York, 1995; John Lewis Gaddis, « International Relations Theory and the End of the Cold War », *International Security*, vol. 17, no. 3, hiver 1992/93, pp. 5-58.

⁷² Les premières manifestations de cette contestation voient le jour dès 1981, avec notamment les critiques de Robert Cox et de Richard Ashley contre le néo-réalisme de Waltz. Voir Robert Cox, « Social Forces, States and World Orders » (1981), dans Robert Keohane (dir.), *Neo-Realism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254 et Richard Ashley, « Political Realism and Human Interests », *International Studies Quarterly*, vol. 25, no. 2, juin 1981, pp. 204-246.

⁷³ Il convient, en outre, de souligner que le terme « réflexiviste » est désormais le plus souvent réservé aux approches dites « post-positivistes » que sont la théorie normative et la sociologie historique, pour les non-radicales, et le féminisme, la théorie critique, le post-modernisme pour les approches radicales. Toutefois, chez Keohane, ce terme englobe également le constructivisme des débuts avant qu'il ne se structure véritablement autour de son ambition de concilier ontologie post-positiviste et épistémologie positiviste. Voir Robert Keohane, « International Institutions : Two Approaches », *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4, décembre 1988, pp. 379-396. Voir également sur cette question de la réflexivité

Nous lui préférons pour notre part l'expression désormais consacrée de *tournant sociologique*, à la fois plus neutre d'un point de vue rhétorique, plus explicite quant aux filiations originelles de ce mouvement et surtout plus inclusif compte tenu du caractère disparate de ces travaux.⁷⁴

En France également, le tournant sociologique a ses adeptes qui sont le plus souvent associés à l'approche transnationale. Si l'influence des débats nord-américains n'est pas étrangère à l'essor d'une *sociologie des relations internationales*, elle ne suffit pas à expliquer l'engouement suscité par ce renouveau de la pensée théorique dans l'Hexagone. D'abord, parce qu'une part importante de l'école française est longtemps restée hermétique à l'évolution de la discipline nord-américaine. Mais aussi et surtout, parce qu'il existe une forte tradition d'emprunt à la sociologie de la part des internationalistes français. A l'interrogation de Jean-Jacques Roche, « *Les relations internationales, théorie ou sociologie ?* », ils semblent nombreux à avoir choisi la seconde.⁷⁵ On en veut pour preuve l'un de ses plus représentants les plus célèbres, le sociologue et historien, Raymond Aron, qui soutenait déjà en 1967, dans *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?*, que « *toute étude concrète des relations internationales est une étude sociologique* ». ⁷⁶ Par la suite, l'un des premiers (et des rares) ouvrages de langue française consacrés aux RI n'est autre que le célèbre *Sociologie*

en théorie des relations internationales, l'article de Mark Neufeld, « Reflexivity and International Relations Theory », *Millennium*, vol. 22, no. 1, 1993, pp. 48-76.

⁷⁴ Précisons que ces auteurs n'ont nullement le monopole des emprunts à la sociologie qui est une tradition bien ancrée en Relations internationales. Toutefois, à la différence des autres approches en RI, le mouvement sociologique puise ouvertement et de manière systématique dans les travaux sociologiques post-positivistes et plus largement, au cœur de l'évolution de cette discipline ces vingt dernières années, en particulier dans le domaine de la socio-linguistique. Pour une justification plus développée de l'emploi du terme de tournant sociologique, voir Bill McSweeney, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 113-116.

⁷⁵ Jean-Jacques Roche, « Les relations internationales, théorie ou sociologie ? », *Le trimestre du monde*, vol. 27, 3^e trimestre 1994, pp. 35-48.

⁷⁶ Raymond Aron. « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, vol. 17, no. 5, octobre 1967, pp. 837-861.

des relations internationales de Marcel Merle, publié en 1976 et depuis maintes fois réédité.⁷⁷ Marcel Merle qui écrivait ainsi:

Bien que non réductibles les unes aux autres, les « affaires du dedans » et les « affaires du dehors » sont maintenant tellement imbriquées entre elles qu'on peut situer à l'interface de l'interne et de l'externe le lieu privilégié où les mutations décisives sont en train de s'accomplir, par la violence ou sans violence. Seule une approche sociologique, qui passe forcément par un certain niveau d'abstraction, permet de récapituler le plus grand nombre de phénomènes, de repérer les plus significatifs d'entre eux, et de saisir les interactions où se joue l'avenir de la société humaine.⁷⁸

Du reste, si l'on considère les difficultés que rencontrent, en France, les Relations internationales pour s'extraire du giron de la science politique et briser la forme de tutelle originelle que lui imposent d'autres disciplines, la liaison étroite entre sociologie et Relations internationales peut se lire moins comme des emprunts à la sociologie de la part de certains auteurs que comme la volonté de certains sociologues d'élargir leur objet d'étude aux relations internationales.⁷⁹ Dès lors, on comprend mieux pourquoi les internationalistes français ont tendance à ironiser sur la « redécouverte » par leurs homologues nord-américains (constructivistes notamment) du potentiel heuristique de la sociologie pour l'étude des relations internationales.

Les constructivistes n'ont rien inventé : croyant avoir révolutionné l'étude de l'intérêt national, ils ignorent tout simplement qu'ils n'ont pas lu Raymond Aron (...), sinon constructiviste avant la lettre, du moins sociologue, et à ce titre sceptique quant à la possibilité d'une définition univoque de l'intérêt national

écrit ainsi Dario Battistella.⁸⁰ La rencontre entre la sociologie et l'étude des relations internationales comptant davantage parmi les *habitus* des chercheurs français, cela

⁷⁷ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris, 4^e éd., 1988. Pour les premiers ouvrages en langue française sur le sujet, soulignons également celui de Baghat Korany (dir.), *Analyse des relations internationales*, Montréal, Gaëtan Morin, 1987 et Jean-Jacques Roche, *Théories des relations internationales*, 5^e éd., Paris, Montchrétien, 2004.

⁷⁸ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁹ Pour un état des lieux de la discipline des relations internationales en France, voir notamment, Nadège Ragaru et Robert Chaouad (dir.), « Relations internationales. La tentation d'exister. État d'une discipline en France », *La Revue internationale et stratégique*, no. 47, automne 2002.

⁸⁰ Dario Battistella, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère*, *op. cit.*, p. 163.

explique sans doute pourquoi la « petite révolution » sociologique a moins marqué les esprits en France qu'ailleurs.

L'élan suscité par le renouveau théorique outre-atlantique a indéniablement contribué à redonner une certaine vitalité et visibilité à l'étude des relations internationales en France et l'occasion à celle-ci de faire valoir certains atouts propres dont elle dispose. De nombreux travaux ont vu le jour dans la dernière décennie, le plus souvent associés aux enseignants et aux chercheurs de Sciences-Po Paris, à travers notamment le Centre d'études et de recherches internationales (CERI), « *un centre de recherche en science politique, écrit Marie-Claude Smouts, dans lequel la coupure disciplinaire n'a jamais existé entre relations internationales et aires culturelles, systèmes politiques internes et sociologie de l'international* ». ⁸¹ La revue *Cultures & Conflits*, créée au début des années 1990 et dirigée par Didier Bigo, et son plaidoyer en faveur d'une « *sociologie politique de l'international* » est également symptomatique de cette filiation sociologique forte. ⁸² Si les chercheurs parisiens occupent indéniablement le devant de la scène, ils ne sont pas les seuls cependant et ce type de démarche se retrouve également, à des niveaux plus modestes, dans certains centres de recherche en province. ⁸³

⁸¹ En 1991, l'IEP de Paris inaugure ainsi son premier cours de *Sociologie des relations internationales*, sous la houlette de Bertrand Badie et de Marie-Claude Smouts. Depuis, il est le principal fournisseur de cette approche avec notamment les ouvrages de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde : Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Science Po, 1995 ; Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratique et théories*, Paris, Presses de Science Po, 1998 ; Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte 2002 ; Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Science Po, 2002. Plus récemment, Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003. Citation de Marie-Claude Smouts, *op. cit.*, p. 13.

⁸² Voir Didier Bigo, « Sociologie politique de l'international : une alternative », *Cultures et conflits*, printemps 2002, <http://www.conflits.org/document/175.html>, page consultée le 5 mars 2007.

⁸³ A titre d'exemple, le Centre Morris Janowitz, créé au début des années 1970 sous le sigle CERSA, qui nous a accueillis lors de notre formation à l'Institut d'études politiques de Toulouse, s'inscrit en partie dans ce type d'approche et conduit des travaux à la fois sur les aires culturelles, la sociologie militaire, la décision et l'action en matière de politique étrangère et les relations et la sécurité internationales. Voir, par exemple, les travaux sur l'espace euro-méditerranéen de Bernard Labatut et Jesus Martinez-Paricio, « La professionnalisation des forces armées en Espagne », Paris, Centre d'Études sociales de la Défense (C2SD), no. 57, 2004 ; et du même auteur, « Quelle méditerranée pour quelle Europe ? », *Revue Paix et sécurité internationale*, no. 1, juin 2003, pp. 15-30 ; et, « Les relations centre/périphérie dans la politique étrangère espagnole », dans Henry Roussillon (dir.), *Les rapports centre-périphérie dans les démocraties modernes*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2002, pp. 135-156.

Preuve de ce que le virage sociologique se porte bien, on note, pas seulement en France du reste, des références croissantes à la sociologie critique française, à travers des emprunts à un auteur tel que Pierre Bourdieu par exemple. S'ils sont légion dans la plupart des disciplines en sciences sociales, le fait est suffisamment rare en Relations internationales pour être souligné.⁸⁴

Une mise au point s'impose quant à l'usage de Bourdieu en Relations internationales. Longtemps délaissés par la discipline en partie à cause de leur faible solubilité dans la tradition réaliste dominante et les mœurs en vigueur en son sein, les impératifs du champ académique ne s'accommodant pas toujours du type de recherches sur le terrain à long terme que préconise l'auteur, les travaux de Bourdieu semblent bénéficier d'un regain d'intérêt ces dernières années, avec les auteurs critiques.⁸⁵ Bien que les tentatives réelles pour appliquer ses concepts soient encore assez marginales et le fait d'une petite minorité d'auteurs, le plus souvent européens, Stefano Guzzini y voit surtout le signe et une façon de « *prendre au sérieux* » le tournant sociologique.⁸⁶ A cet égard, Rogers Brubaker n'a sans doute pas totalement tort lorsqu'il écrit:

C'est seulement après (avoir compté une douzaine de définitions différentes de l'*habitus*) que j'en suis venu à penser que pour Bourdieu, il n'était pas tant question de définir que de dépeindre un concept d'une quantité de manières afin de communiquer une position ou une

⁸⁴ C'est à Richard Ashley que l'on doit de s'être, l'un des tout premiers, appuyé sur les travaux du sociologue français pour mener une attaque en règle contre certains concepts clés de la « doxa » réaliste. Voir, entre autres, Richard K. Ashley, « Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance », dans Ernst-Otto Czempiel et James Rosenau (dir.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1989, pp.251-290; et du même auteur, « The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a critical Social Theory of International Politics », *Alternatives*, vol. 12, no. 4, 1987, pp. 403-434.

⁸⁵ Témoin de cet intérêt croissant mais encore très « localisé », le panel qui lui a été consacré lors de la rencontre annuelle de l'International Studies Association, en mars 2006, intitulé *Making the Difference: Using Pierre Bourdieu's Concepts in IR*. Quatre des cinq présentations lors de ce panel ont été données par des universitaires européens, de Grande-Bretagne ou des pays scandinaves, le cinquième étant quant à lui canadien. Cf. « Making the Difference: Using Pierre Bourdieu's Concepts in IR », Conférence annuelle de l'International Studies Association, San Diego, 22-25 mars 2006. Voir aussi Didier Bigo, « Bourdieu and Critical Studies », Communication présentée lors de la Conférence annuelle de l'International Studies Association, Chicago, 28 février-3 mars 2007.

⁸⁶ Stefano Guzzini, « Applying Bourdieu's Framework of Power Analysis to IR », Communication présentée lors de la Conférence annuelle de l'International Studies Association, San Diego, 22-25 mars 2006, p. 4.

posture théorique, de faire connaître – et d’inculquer – une certaine disposition sociologique, une manière de regarder le monde.⁸⁷

Si l’application de Bourdieu à la politique étrangère ne va pas sans difficultés et comporte certaines limites sérieuses, en particulier méthodologiques, cette « *posture théorique* » nous semble tout à fait justifié, non pas par un souci de militantisme politique ou un quelconque dogmatisme – qui constituent le côté *Mr Hyde* de Bourdieu – que par la volonté de trouver de nouvelles sources d’inspiration. Elle met en effet à la disposition du chercheur un certain nombre d’outils conceptuels particulièrement intéressants pour qui entend étudier la politique étrangère sous l’angle du pouvoir et des mécanismes qui sous-tendent sa définition.⁸⁸ Quoiqu’il en soit, encore (trop) souvent ignorés par les chercheurs anglo-saxons, encore que la tendance semble avoir quelque peu évolué ces dernières années avec notamment une représentation accrue des chercheurs français (et européens) dans les rencontres internationales, tous ces travaux proposent souvent des pistes interprétatives prometteuses pour l’étude de la politique étrangère.⁸⁹

Comme en témoigne la logorrhée de termes en « post- » et en « -ismes » qui tentent de donner un nom à ce renouveau théorique, le tournant sociologique se prête mal à l’exercice de la catégorisation. Et pour cause, comme le souligne Steve Smith, les acteurs de ce mouvement « *ont tendance à s’accorder davantage sur leur opposition au réalisme et au positivisme que sur toute notion commune qui devrait les remplacer* ». ⁹⁰ Si

⁸⁷ Rogers Brubaker, « Rethinking Classical Theory : The Sociological Vision of Pierre Bourdieu », dans David L. Swartz et Vera L. Zolberg, *op. cit.*, pp. 17-24, cité dans Anna Leander, « The "Realpolitik of Reason" », *loc. cit.*, p. 20.

⁸⁸ Sur les difficultés d’application des concepts bourdieusiens à la discipline, voir notamment Anna Leander, « The "Realpolitik of Reason" », Communication présentée à la conférence annuelle de l’International Studies Association, San Diego, 22-25 mars 2006,

⁸⁹ Sur cette question d’un cloisonnement nord-américain de la discipline, notamment vis-à-vis de l’Europe, et de ses évolutions, voir notamment Stanley Hoffmann, « An American Social Science : International Relations » (1977), dans James Der Derian (dir.), *International Theory. Critical Investigation*, Londres, Mac Millan, 1995, pp. 212-241 ; et aussi, Ole Waever, « The Sociology of a not so International Relations », *International Organization*, vol. 52, no. 4, automne 1998, pp. 687-727.

⁹⁰ Et même là, si l’on s’en tient à la stricte perspective épistémologique, la position de ces auteurs vis-à-vis du positivisme est loin de faire consensus. Ainsi, de l’avis de la plupart des auteurs, pas même le courant constructiviste dominant ne peut être qualifié de véritable paradigme au sens kuhnien du terme. Cf. Steve Smith, « The Discipline of International Relations: Still an American Social Sciences », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, no. 3, 2000, pp. 374-402.

l'on ajoute à cela, les particularités de l'école française, il devient en pratique impossible d'entreprendre une catégorisation rendant justice à la pluralité et à la diversité des approches théoriques pouvant se réclamer du virage sociologique. A cet égard, il faut bien l'admettre, outre le fait qu'il offre l'image (fausse) d'une polarisation de la discipline en deux camps structurés et cohérents, le label attractif de tournant sociologique est incapable de retranscrire la nature éclectique de ce mouvement et son évolution récente. De surcroît, un certain nombre de travaux phares ayant très tôt pris leurs distances avec les postulats classiques, ceux du réalisme notamment, ne sont pas forcément étiquetés parmi les acteurs de ce mouvement, auquel ils ont pourtant pavé la voie. C'est le cas, par exemple, du transnationalisme développé par des auteurs tels que James Rosenau, John Burton, Robert Keohane ou Joseph Nye, et dont un auteur comme Bertrand Badie s'est largement fait l'écho en France. Malgré une démarche résolument sociologique, leur penchant positiviste, leurs affinités avec le libéralisme et leur choix de prôner la complémentarité avec le paradigme réaliste, vaut le plus souvent à ces auteurs de n'être pas considérés, aux États-Unis tout du moins, comme faisant partie dudit mouvement sociologique. Cela ne nous empêchera pas d'emprunter au courant transnationaliste certaines de ses pistes interprétatives. Rappelons, à cet égard, que l'objet de cette recherche porte sur la prise de décision en politique étrangère. A ce titre, s'il convient de prendre garde de ne pas tomber dans les écueils d'une simplification abusive des positions des uns et des autres pour les seuls besoins de la démonstration, cette analyse ne se veut pas non plus une réflexion sur l'ensemble de la discipline ni sur la pratique scientifique en tant que telle. Cela explique notre choix de présenter ces approches ensemble, sous la bannière sociologique, dans la mesure où, malgré des divergences parfois majeures sur le plan épistémologique, elles se rejoignent sur nombre de présupposés. A l'inverse des approches dominantes rationalistes qui considèrent globalement les acteurs de la scène internationale et leurs rapports comme des données non problématiques, les tenants d'une perspective sociologique ont en commun

d'analyser les phénomènes internationaux en tant que facteurs ou « *faits sociaux* », pour reprendre les mots de John Searle.⁹¹ C'est d'ailleurs à ce niveau que le qualificatif « sociologique » prend tout son sens et sa justification. En d'autres termes, c'est un regard relativement nouveau sur les « réalités » internationales que portent et partagent ces approches.

Dans les faits, nous l'avons dit, le tournant sociologique a eu un impact plutôt limité sur l'analyse décisionnelle à proprement parler. Il suffit pour s'en convaincre de regarder les notes de bas de pages et les bibliographies des articles et ouvrages les plus récents dans le domaine, ceux présentant l'approche poliheuristique par exemple, pour constater que les références aux travaux du tournant sociologique n'y figurent que très rarement. Cela s'explique sans doute, en partie, par l'attachement indéfectible des premiers aux postulats de la rationalité, aussi limitée soit-elle. Si la réciproque n'est pas tout à fait vraie, les tenants de l'approche sociologique, même les plus critiques, pouvant difficilement faire l'impasse sur des noms aussi importants que Allison, Jervis ou Holsti, on ne peut pas dire que l'analyse des processus décisionnels ni les réflexions les plus récentes sur le sujet suscitent un engouement démesuré au sein des « nouvelles » approches. En dépit d'un appel constant des uns et des autres à une réconciliation nécessaire entre les différents niveaux d'analyse, qu'illustrent bien les travaux d'un Robert Putnam sur la diplomatie comme « *jeu à deux niveaux* » ou ceux d'un James Rosenau et son concept de *linkage*, les mondes de la prise de décision et de la politique mondiale, sans être totalement cloisonnés, ont plutôt tendance à s'ignorer.⁹² Un constat d'autant plus applicable à l'analyse de la guerre, comme le soulignent Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts.⁹³ Concevable en théorie, ce rapprochement n'en est pas moins délicat en pratique. Qui peut, en effet, encore affirmer que les décideurs sont totalement hermétiques aux desiderata de leurs opinions publiques et ne consultent jamais les

⁹¹ John Searle, *The Construction of Social Reality*, New York, The Free Press, 1995.

⁹² Robert Putnam, « Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, no. 3, été 1988, pp. 427-460; James Rosenau, *Linkage Politics*, Free Press, New York, 1969.

⁹³ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du Monde*, op. cit., pp. 172 et suiv.

sondages avant de prendre des décisions en politique étrangère ? Dans cette perspective, l'étude de la politique étrangère aurait tout à gagner d'une véritable mise en dialogue entre les différentes perspectives théoriques, aussi divergentes soient-elles, qui mettent l'accent sur les multiples paramètres d'un processus décisionnel complexe.

Quelles sont les implications d'une telle démarche sociologique pour notre objet d'étude ? En invitant à poser « *un regard rigoureux sur les réalités internationales comme réalités sociales tant au niveau micro des acteurs qu'au niveau macro des ensembles qu'ils composent* », le tournant sociologique a permis d'apporter de nouveaux éléments de réflexion sur au moins trois questions fondamentales pour l'étude de la décision, dont le traitement par les théories classiques et l'analyse décisionnelle peine à rendre compte.⁹⁴ La première concerne les acteurs de la politique étrangère : *qui* sont-ils ? Aux acteurs traditionnels (dirigeants politiques, bureaucraties), les approches sociologiques sont venues ajouter nombre de « nouveaux » acteurs, rappelant au passage que la politique étrangère « *comporte des aspects communs à toute décision publique mais beaucoup d'aspects spécifiques liés à son cadre mondial* ». ⁹⁵ En d'autres termes, la décision en politique étrangère est indissociable de l'environnement mondial dans lequel elle s'insère. En second lieu, à la question de savoir *pourquoi* les agents sociaux agissent de telle ou telle manière, le tournant sociologique met en exergue une complexification des logiques en œuvre dans le champ de la politique mondiale. Loin de répondre à la seule poursuite égoïste de leurs intérêts collectifs et/ou individuels, les acteurs agissent également sur la base de valeurs, de normes, de cultures, d'identités propres, plus ou moins profondément enracinées et qui sont autant de cartes mentales pour penser le monde qui les entoure. Dès lors, à la troisième question qui est de savoir *comment* la décision se construit, le tournant sociologique rappelle qu'il s'agit d'un processus complexe, au sein duquel intérêts et identités se mêlent, et où le langage tout comme les rapports de pouvoir symbolique jouent un rôle essentiel.

⁹⁴ Guillaume Devin, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁵ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

La scène mondiale comme environnement de la politique étrangère

Comprendre le processus décisionnel en politique étrangère nécessite, en premier lieu, d'identifier les acteurs clés de ce processus. Quel niveau d'analyse le chercheur doit-il privilégier ? Au cœur de ce débat bien connu relatif à l'objet d'étude des relations internationales, et à mesure que les travaux des uns et des autres ont mis en lumière les multiples aspects de la politique étrangère, cette dernière a connu à la fois un élargissement considérable des acteurs et une complexification des logiques présidant à sa formulation. Écoutons la description que ce praticien propose de cet environnement.

Le nombre croissant des interlocuteurs extérieurs, étatiques ou non, le contraste entre les attentes brusques et vives de l'opinion et la lenteur des processus, le calme trompeur du faux consensus en politique étrangère, l'hubris et l'interventionnisme des Occidentaux des quinze dernières années, le prétendu accord mondial sur les valeurs dites universelles au sein de la prétendue "communauté internationale", les feux de cheminées médiatiques : tout contribue à rendre complexe la définition et la conduite de la politique étrangère.⁹⁶

Sur cette question spécifique du « *qui* », précisons d'emblée que les manifestations les plus récentes du tournant sociologique ne marquent pas véritablement de rupture avec le paradigme stato-centré longtemps dominant en politique étrangère. L'illustration la plus frappante est donnée par les travaux des constructivistes qui, sur le sujet, restent, dans leur grande majorité, plutôt conservateurs. C'est ainsi qu'un auteur tel que Alexander Wendt choisit de centrer son attention sur « *la façon dont le système entre États fonctionnent* ». ⁹⁷ Il effectue même un pas en arrière par rapport aux tenants de l'analyse décisionnelle ou aux libéraux en allant jusqu'à affirmer que l'État « *est ontologiquement indépendant de la société* ». ⁹⁸ De manière plus surprenante, cette prudence est également palpable, certes dans une moindre mesure, pour la version critique du mouvement constructiviste. Par exemple, malgré sa volonté proclamée de dépasser « *l'anthropomorphisme* » de Wendt, Jutta Weldes précise aussitôt que dans la mesure où

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, op. cit., p. 246.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 199.

les acteurs impliqués dans la formulation de la politique étrangère varient considérablement d'un pays à l'autre, il serait peut-être préférable de s'en tenir aux seuls décideurs.⁹⁹ En restreignant ainsi *a priori* la communauté en charge de définir la politique étrangère, ces auteurs reprennent finalement à leur (et à bon) compte l'approche unitaire des réalistes, sur laquelle il a pourtant été fait feu de tout bois, de façon récurrente, depuis les années 1960.

Contre la conception réaliste d'un État unitaire et omniscient sur la scène internationale, une multitude de travaux avaient déjà souligné – et continuent du reste de le faire – le poids des structures internes en politique étrangère. Si les développements précédents ont insisté sur ceux qui se réclament de l'analyse décisionnelle, ces derniers ne sont pas les seuls à avoir mis de l'avant la nécessité d'une telle démarche. Les théories libérales notamment, en raison de la place prépondérante qu'elles accordent aux acteurs internes sur la scène internationale rompent, à leur tour, avec le modèle des réalistes.¹⁰⁰ « *Les acteurs fondamentaux sont les individus et les groupes privés* », soutient ainsi Moravcsik pour qui « *les relations entre l'État et la société civile ont une influence déterminante sur le comportement étatique en politique internationale* ». ¹⁰¹ De leur conception individualiste, les libéraux déduisent que la politique étrangère est le fruit des préférences sociétales, l'État se voyant alors confier la tâche de promouvoir sur la scène internationale ceux des intérêts que les acteurs sociétaux ne parviennent pas à défendre

⁹⁹ Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁰ Le mot 'théorie' est employé ici au pluriel dans la mesure où la famille libérale regroupe, en relations internationales, plusieurs courants qui divergent substantiellement quant à leur conception de la nature de l'État, du marché et de l'individu. Sur cette question, voir notamment Chantal Robichaud, « Libéralisme », dans Alex Macleod *et. al.*, *Relations internationales. Théories et concepts*, *op. cit.*, pp. 122-124. Sans s'aventurer trop avant sur un terrain aussi miné que celui consistant à définir les différentes variantes du libéralisme, nous nous référons ici principalement à deux courants: d'une part, l'institutionnalisme, appelé parfois théorie néo-libérale et dont l'un des principaux représentants est Robert Keohane, et d'autre part, la théorie libérale générale des relations internationales telle qu'elle est présentée par Andrew Moravcsik. Pour le premier, voir Robert Keohane et L. Martin, « The Promise of Institutional Theory », *International Security*, vol. 20, no. 1, pp. 39-51 ; et Robert Axelrod et Robert Keohane, « Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions », *World Politics*, vol. 38, octobre 1985, pp. 226-254. Pour le libéralisme, voir Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organizations*, 51, automne 1997, pp. 513-553.

¹⁰¹ Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously », *loc. cit.*, p. 516 et p. 513.

eux-mêmes.¹⁰² Dans sa version institutionnaliste, parfois appelée néo-libérale, aussi, ces auteurs défendent la scène domestique comme lieu privilégié de la politique étrangère. « *Aucune théorie des relations internationales ne peut être totalement adéquate sans une analyse des intérêts qui exige une étude de la politique intérieure* », écrivent Axelrod et Keohane.¹⁰³ Si ces auteurs ont souligné les contraintes internes pesant sur la politique étrangère, érodant « par le bas » l'image d'un processus décisionnel articulé autour des seuls dirigeants de l'État, cette érosion va également s'opérer « par le haut », à travers la théorisation, dans les années 1970, d'un certain nombre de phénomènes « nouveaux » sur la scène internationale, regroupée sous le nom d'approche transnationaliste.¹⁰⁴

Partant du constat que les relations internationales se caractérisent désormais par une multiplicité d'acteurs, le courant transnationaliste souligne la nécessité de dépasser le paradigme stato-centré pour lui préférer, selon les mots de Robert Keohane et Joseph Nye, un « *paradigme de la politique mondiale* », consacré pour l'une des premières fois en 1971 dans le numéro spécial de la revue *International Organization* sous le titre évocateur « Relations transnationales et politique internationale ». ¹⁰⁵ Au lieu de se limiter aux acteurs étatiques, comme chez les réalistes ou aux acteurs infra- ou sub-étatiques des analyses décisionnelles et libérales, ces auteurs se proposent alors d'étudier l'ensemble des relations trans-frontalières entre *tous* les acteurs du système international. Rappelons au passage que le choix des mots est essentiel ici même si l'usage souvent indifférencié des qualificatifs pourrait laisser penser qu'il s'agit de termes interchangeables. Lorsqu'ils recourent aux termes « global » et « mondial » plutôt qu'à celui d'« international », ces auteurs marquent une rupture très nette avec ce qu'ils

¹⁰² Ainsi, pour Moravcsik, « *Les individus se tournent vers l'État pour atteindre les buts qu'ils sont incapables d'atteindre, de façon efficiente, par leurs propres moyens* ». *Ibid.*

¹⁰³ Robert Axelrod et Robert Keohane, *loc. cit.*, p. 228.

¹⁰⁴ Pour une discussion sur les différentes interprétations et affiliations théoriques du transnationalisme, voir notamment Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e édition, *op. cit.*, pp. 187-218. Voir également, Thomas Risse-Kappen (dir.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

¹⁰⁵ Robert Keohane et Joseph Nye, « Transnational Relations and World Politics », numéro spécial, *International Organization*, vol. 25, no. 3, été 1971, p. 729.

considèrent comme une conception trop restrictive des relations internationales, qui limite ce champ aux acteurs étatiques.

Dans les faits, ce sont surtout les acteurs non étatiques qui vont faire l'objet de ce changement de perspective. Les acteurs privés (firmes multinationales), les organisations non gouvernementales (ONG), les mouvements transfrontaliers (migration, tourisme, commerce, criminalité, terrorisme), mais aussi le citoyen *lambda* deviennent ainsi des acteurs à part entière de la politique mondiale. Ces pistes de recherche ont donné lieu à une littérature abondante, dont le représentant le plus connu depuis John Burton et son modèle de la « *toile d'araignée* » est sans aucun doute James Rosenau.¹⁰⁶ En France, c'est sous la plume de Bertrand Badie que le transnationalisme a gagné ses lettres de noblesses, puis sous celle d'auteurs tels que Frédéric Charillon qui lui fait la part belle dans ses études sur la politique étrangère.¹⁰⁷ Si dans les faits, comme le soulignait Raymond Aron, à qui Keohane et Nye rendent d'ailleurs justice sur ce point, l'acteur transnational ne constitue pas en soi une nouveauté, l'influence et le rôle majeur de l'Église catholique durant de longs siècles en Europe étant là pour le rappeler, leur poids est toutefois sans commune mesure avec ce qu'il a pu être par le passé.¹⁰⁸ Nous ne reviendrons pas sur cette hypothèse désormais classique qui fait l'objet d'un certain consensus, sur le diagnostic tout du moins et non sur ses effets, à la fois parmi les acteurs et les observateurs de la politique étrangère. Pour une étude telle que celle de la crise du Kosovo, les conséquences de ce changement de perspective sont évidemment majeures.

¹⁰⁶ John Burton, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972; James Rosenau, *The Study of Global Interdependence*, Londres, F. Pinter, 1980; du même auteur, *Turbulences in World Politics: a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990; et plus récemment, *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

¹⁰⁷ Voir notamment, Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999; du même auteur, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995; et ses ouvrages avec Marie-Claude Smouts cités précédemment. Voir notamment Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », *loc. cit.*, et du même auteur *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, *op. cit.*

¹⁰⁸ Ainsi, dans son *Paix et guerre entre les nations*, Raymond Aron soulignait bien l'existence d'une « société transnationale ». cf. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2^e édition, *op. cit.*, p. 195.

Si la crise du Kosovo et la décision de recourir à la force ont démontré que les États restaient des acteurs essentiels, elles ont indiscutablement dépassé le seul cadre de politiques étrangères nationales formulées en vase clos et s'insèrent dans un « *processus avant tout collectif* » bien plus vaste et complexe (la scène mondiale). Le poids de l'opinion publique, on l'a vu, a été jugé par certains comme décisifs dans le choix de l'intervention militaire. On peut aussi s'interroger sur l'influence, positive ou négative, des acteurs humanitaires – les ONG notamment – tant ce facteur a semblé jouer un rôle central dans la crise. De la même manière, les représentants des différentes communautés, serbe ou albanaise, ont-ils pu avoir une influence quelconque dans le processus ? Que dire par ailleurs de la place octroyée aux entreprises françaises dans le processus décisionnel ? En juin 1999, le journal *Le Monde* ne manque pas de noter à cet égard que le dossier « Balkans » et la perspective de juteux contrats de reconstruction ont provoqué des tensions ministérielles entre la Défense et le ministère de l'Économie et des Finances. Ce même article qui rapporte que « *dès la mi-avril, soit trois semaines après le début du conflit, quelques officiers de réserve, aujourd'hui en poste dans de grands groupes étaient envoyés en Macédoine pour repérer les marchés potentiels* ». ¹⁰⁹ Que penser enfin des individus au Kosovo eux-mêmes – les réfugiés, les groupes politiques ou les milices serbes et albanaïses – qui sont *de facto* devenus des acteurs à part entière de cette crise ? Si cet élargissement de l'analyse à de nouveaux acteurs de la politique étrangère est en soi intéressant, c'est surtout l'analyse de leurs relations avec les acteurs étatiques qui ouvre des pistes particulièrement novatrices et prometteuses.

En effet, plus que l'acteur transnational en tant que tel, c'est dans l'examen de la relation qu'il entretient avec les autres acteurs que réside l'intérêt majeur des approches transnationalistes. C'est à ce niveau du reste que le transnationalisme marque une différence majeure avec la théorie libérale. Il ne se contente pas de voir dans les individus et la société des acteurs à part entière de la politique mondiale, mais entend analyser la nature des liens entre ces acteurs étatiques et non étatiques. Ce faisant, il fait sauter l'un

¹⁰⁹ « En France, le dossier Balkans provoque des tensions ministérielles », *Le Monde*, 1^{er} juin 1999.

des derniers tabous du réalisme, celui de l'étanchéité entre interne et externe. « *Il est évident que toute séparation entre politique interne et politique mondiale est arbitraire et probablement erronée* », écrit ainsi John Burton.¹¹⁰ Dans un premier temps, les transnationalistes soulignent que l'émergence de nouveaux acteurs a pris la forme d'une scission croissante entre, d'une part, le monde « stato-centré », relativement stable car composé d'un nombre plutôt constant d'États et régi par des normes bien établies, et d'autre part, un monde « multi-centré », « mixte » ou « sans souveraineté », en constante évolution car composé d'une pluralité d'acteurs. Dans un second temps, les transnationalistes mettent en exergue une interdépendance croissante entre ces acteurs. Et s'ils insistent sur le fait que cette interdépendance peut créer un contexte favorable pour la coopération entre les acteurs, le terme « peut » est ici fondamental dans la mesure où ce phénomène ne s'apparente pas nécessairement à une harmonie entre ces acteurs au niveau mondial. Loin de l'angélisme de ceux qui vantent une mondialisation favorable à tous les acteurs, ces auteurs décrivent une interdépendance « complexe » et « asymétrique », caractérisée surtout par les difficultés de l'État à juguler les instabilités nées de l'avènement de nouveaux acteurs. Dans son ouvrage dont le titre ne fait aucune place à l'ambiguïté, *Turbulence in World Politics*, James Rosenau souligne davantage les risques de turbulences liés à l'imprévisibilité du monde post-bipolaire que les chances de parvenir un jour à la paix.¹¹¹ De la même manière, Robert Keohane et Joseph Nye rejettent-ils ouvertement « *le pronostic selon lequel l'interdépendance croissante est en train de créer le meilleur des mondes de la coopération susceptible de remplacer le vieux monde mauvais des conflits internationaux* ». ¹¹² Un constat qui nous amène à un second point essentiel de l'approche transnationaliste.

Contrairement à une lecture parfois erronée, volontairement biaisée diront certains, de ce paradigme, si les transnationalistes constatent une scission croissante entre

¹¹⁰ John Burton, *World Society*, op. cit., p. 43.

¹¹¹ James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

¹¹² Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (1977), New York, Addison-Wesley, 3e éd., 2001, pp. 8-9, cité dans Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, op.cit., p. 186.

les mondes inter-étatique et multicentré, ils refusent clairement de proclamer le remplacement du premier par le second, l'enjeu principal résidant moins dans la suprématie de l'un sur l'autre que dans la capacité de coexistence et d'adaptation entre les deux.¹¹³ Un refus que traduit bien leur souci récurrent de ne pas rompre avec l'État en relations internationales et de réaffirmer le statut d'explication complémentaire vis à vis du paradigme réaliste. Ainsi, pour John Burton, « *autant le modèle des boules de billard est irréal* », autant « *un modèle qui souligne les systèmes et ignore les relations existant entre États souverains et la puissance qu'ils exercent dans la société mondiale serait erroné* ».¹¹⁴ Lorsqu'il déclarait à propos du système inter-étatique, dans la « Présentation à la huitième édition » de son *Paix et guerre entre les nations*, que « *encore aujourd'hui, ce système me paraît dominant ou primordial dans la société internationale, bien qu'au fil des jours, il semble passer à l'arrière-plan* », Raymond Aron n'est pas si éloigné que cela des auteurs transnationaliste, la différence entre les deux étant alors bien plus de degré que de nature.¹¹⁵

Enfin, affirmer qu'une décision de politique étrangère ne peut être comprise sans référence à son caractère global revient à constater que celle-ci s'insère dans un processus complexe, qui dépasse à la fois le cadre national et celui des seules relations inter-étatiques. On ne saurait comprendre ou définir la politique étrangère sans la mettre en relation avec l'espace, beaucoup plus vaste, de la politique mondiale. La constitution progressive de l'activité « politique étrangère » et sa pérennisation comme pratique légitime sont l'aboutissement d'un processus politique global et d'une lutte entre une multiplicité d'acteurs sur la scène mondiale. Cette première question du *qui* décide en politique étrangère s'est traduite par un élargissement substantiel des acteurs. La perspective sociologique aborde alors une seconde question, celle du *pourquoi*.

¹¹³ James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, *op. cit.* et Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté*, *op. cit.*

¹¹⁴ John Burton, *World Society*, *op. cit.*, p. 49, cité dans Dario Battistella, *Théorie des relations internationales*, *op. cit.*, pp. 201-202.

¹¹⁵ Voir à ce sujet l'article de Marcel Merle, « Le dernier message de Raymond Aron : système interétatique ou société internationale ? », *Revue française de science politique*, vol. 34, no. 6, 1984.

Le retour des facteurs culturels et idéels au cœur de la politique étrangère

La seconde question qui sous-tend toute réflexion sur la décision en politique étrangère consiste à s'interroger sur les finalités conscientes ou inconscientes des acteurs de ce processus. En d'autres termes, *pourquoi les agents sociaux agissent de la manière dont ils agissent ?* En guise de réponse, le tournant sociologique va être l'occasion d'un changement radical de cap marquant le retour en force des culturels et idéels en lieu et place des seuls intérêts matériels et objectifs.

Il serait erroné d'affirmer que le paradigme rationaliste évacue les facteurs culturels et idéels de ses analyses. Raymond Aron admettait ainsi volontiers la part de subjectivité qui caractérise les relations internationales lorsqu'il rappelle que les « *idées et les sentiments influent sur les décisions des acteurs* ». ¹¹⁶ En dépit des hésitations qu'il manifeste à franchir ce pas, Hans Morgenthau n'en reconnaît pas moins que le contenu de la notion d'intérêt national est « *déterminé par les traditions politiques et par le contexte culturel tout entier au sein duquel une nation formule sa politique étrangère* ». ¹¹⁷ Mais c'est surtout avec la fin de la guerre froide et ses implications dans le champ théorique que le paradigme dominant a été amené à reconsidérer la place de ces facteurs dans la politique internationale et à franchir un pas supplémentaire. Trente ans après Raymond Aron, un certain nombre d'auteurs américains, appelés réalistes néo-classiques, non seulement redécouvrent le rôle des facteurs internes en politique étrangère mais y ajoutent également une forte composante idéale. ¹¹⁸ Parmi les multiples études empiriques que ces auteurs proposent, les travaux de Zakaria ou ceux de Christensen offrent, par exemple,

¹¹⁶ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 108.

¹¹⁷ Hans Morgenthau, « Another Great Debate: the National Interest of the United States », *The American Political Science Review*, 46, décembre 1952, p.961-988.

¹¹⁸ Voir Gideon Rose, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, no. 1, octobre 1998, pp. 144-172; et Stefano Guzzini et Sten Rynning, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », op. cit.

des pistes de réflexion intéressantes en ce qui a trait aux dimensions culturelles et identitaires de la relation entre les gouvernants et les gouvernés.¹¹⁹

Par ailleurs, les approches cognitives avaient déjà situé ces facteurs au cœur de leurs analyses de la politique étrangère. En proposant d'établir un lien entre la conception des rôles nationaux et la politique étrangère, Kal Holsti faisait, par exemple, un pas supplémentaire par rapport aux réalistes classiques dans cette direction, sans toutefois explorer véritablement la relation entre ces facteurs et l'articulation des intérêts.¹²⁰ De la même manière, certains transnationalistes n'hésitent pas à placer ce type de facteurs au cœur de leurs analyses. Robert Keohane et Judith Goldstein, dans leur ouvrage au titre prometteur *Ideas and Foreign Policy*, rappellent ainsi que « *les idées, tout comme les intérêts, ont un poids causal dans l'explication de l'action humaine* ». ¹²¹ En recourant à des termes tels que les idées, les croyances, les perceptions, les logiques ou les valeurs, ces auteurs soulignent bien le caractère subjectif et idéal de la politique étrangère. Reste que la place qu'ils octroient aux facteurs culturels et idéels est sans commune mesure avec celle que leur accordent les constructivistes. Là où les premiers se contentent le plus souvent de proposer « *une approche psychologique individualiste du rôle des valeurs et des perceptions du monde* », les seconds en font des « *standards holistes* » qui déterminent plus que tout autre chose le comportement des acteurs sur la scène internationale.¹²²

A l'image de Nicholas Onuf, l'un des premiers artisans du constructivisme en Relations internationales, les constructivistes opposent à l'ontologie rationaliste des classiques, une ontologie relationnelle qui met en exergue un monde « *socialement*

¹¹⁹ Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries*, *op. cit.* et Fareed Zakaria, *From Wealth to Power*, *op. cit.*

¹²⁰ Kal Holsti, « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy », *loc. cit.*

¹²¹ En effet, les deux auteurs s'empressent de rappeler quelques paragraphes plus loin que populations et dirigeants agissent de « façon égoïste et, dans un sens assez large, rationnelle ». Cf. Judith Goldstein et Robert O. Keohane, « Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane, (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1993, p. 5.

¹²² Dietrich Jung, « Le retour de la culture: l'analyse des politiques étrangères "périphériques" », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère*, *op. cit.*, p. 96.

construit » où « *les gens font la société, et la société fait les gens* ». ¹²³ Rejetant la vision statique et objectiviste du paradigme dominant dont la prétention est d'offrir une analyse du monde « *tel qu'il est* », ces auteurs affirment au contraire que la politique internationale participe d'un processus en perpétuel mouvement évoluant au gré des pratiques sociales. Dès lors, ces auteurs recourent à des variables aussi diverses que les idées, la culture, les croyances, les perceptions ou les normes afin de reconstituer l'univers de significations collectives à l'intérieur duquel la politique étrangère est formulée. Dans un ouvrage au titre révélateur, *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Yosef Lapid constate ainsi que « *la culture et l'identité sont en train de faire un retour dramatique dans la théorie et la pratique sociales à la fin du vingtième siècle* ». ¹²⁴ A partir de ces « nouvelles » pistes de recherche, certains auteurs entreprennent une relecture complète de la politique étrangère et des origines de la décision dans ce domaine.

Parmi ces facteurs, l'un des plus importants est sans aucun doute la notion d'identité qui va devenir centrale dans l'explication de la politique étrangère. L'illustration la plus marquante de cette reconceptualisation reste très certainement l'ouvrage de référence, *The Culture of National Security*, dirigés par trois grands noms du constructivisme, Thomas Jepperson, Alexander Wendt et Peter Katzenstein, qui soutiennent ainsi que « *les identités génèrent et façonnent les intérêts* ». ¹²⁵ A l'instar des conditions matérielles chez Waltz ou des institutions chez Keohane, l'identité devient le facteur déterminant qui « *permet d'expliquer la variété évidente des comportements étatiques dans la sphère internationale* ». ¹²⁶ Si la construction identitaire renvoie à une

¹²³ Nicholas Onuf, « Constructivism : A User's Manuel », dans Victor Kubalkova, Nicholas Onuf et Paul Kowert, *International Relations in A Constructed World*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1998, cité dans Alex Macleod, *op. cit.*, p. 68. Voir également Nicholas Onuf, *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.

¹²⁴ Yosef Lapid, « Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory », dans Yosef Lapid et Friedrich Kratochwil (dir.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 3. Voir également Dietrich Jung, « Le retour de la culture: l'analyse des politiques étrangères "périphériques" », *op. cit.*

¹²⁵ Ronald L. Jepperson *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

¹²⁶ Glenn Chafetz, Michael Spirtas et Benjamin Frankel (dir.), *The Origins of National Interests*, Londres, Franck Cass, 1999, p. 16.

question en apparence assez simple, « *qui sommes-nous ?* », la réponse, en revanche, l'est beaucoup moins. Ce retour de l'identité au cœur de la politique étrangère s'accompagne alors de toute une série d'interrogations. Qu'est-ce qu'une identité ? Existe-t-il une ou plusieurs identités ? L'identité varie-t-elle ou reste-t-elle relativement stable dans le temps ? Comme l'identité affecte-elle la politique étrangère ? En guise de réponse, dans le champ académique, comme le note Hosu, « *l'intérêt général pour l'identité n'a pas conduit à un accord sur la façon de l'appréhender* ». ¹²⁷ Loin de parvenir à un consensus, les débats autour de ces questions ont bien plus sûrement révélé (accentué?) des « lignes de fracture » au sein du courant sociologique, que nous ne reprendrons pas dans le détail ici. ¹²⁸ Il n'en reste pas moins qu'elle a ouvert des pistes particulièrement novatrices en ce qui concerne la compréhension globale de la politique étrangère.

À l'image de Paul Kowert, la plupart des constructivistes proposent une définition de l'identité nationale ou étatique – les deux étant souvent utilisées de manière interchangeable ¹²⁹ – fondée sur une distinction entre identité interne et identité externe. ¹³⁰ Il semble évidemment difficile de soutenir, en pratique, une distinction aussi radicale entre ces deux types d'identité dans la mesure où elles sont intimement liées. L'identité interne ne saurait être définie abstraction faite des conceptions qu'un État a de son environnement et des autres acteurs, ni de la relation qu'il entretient avec eux. À l'inverse, le contenu de l'identité externe puise, en partie, ses sources à l'intérieur de la ou

¹²⁷ Alina Hosu, « Identity Politics and Narrativity », Communication présentée à la conférence « Narrative, Ideology and Myth », Tampere, 26-28 juin 2003.

¹²⁸ Sur ces questions, voir notamment Alex Macleod, Isabelle Masson et David Morin, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, pp. 7-24.

¹²⁹ Ce point de vue est, bien entendu, contestable, comme le souligne Anthony Smith, *National Identity*, London, Penguin Books, 1991, pp. 14-15.

¹³⁰ Paul Kowert définit ainsi l'*identité interne* comme décrivant « la cohésion ou l'uniformité des parties d'un État-nation et, en particulier la façon dont une telle cohésion se manifeste dans la fidélité à l'État en question » et l'*identité externe* comme le « caractère distinct d'un État-nation par rapport aux autres États-nations ». Alexander Wendt propose une séparation assez semblable entre les *identités corporatives*, définies comme « les qualités intrinsèques qui constituent l'individualité d'un acteur » et les *identités sociales* définies comme des « ensembles de significations qu'un acteur s'attribue tout en adoptant d'autres points de vue ». Voir Paul Kowert, « National Identity : Inside and Out », dans Glenn Chafetz, Michael Spirtas et Benjamin Frankel (dir.), *The Origins of National Interests*, London, Frank Cass, pp. 4-5 ; et Alexander Wendt, « Identity and Structural Change in International Politics », *op.cit.*, pp. 51-52.

les sociétés qui constituent l'État.¹³¹ Dans les faits, ces auteurs insistent essentiellement sur l'identité externe. Celle-ci se définit alors comme la représentation qu'un État se fait de lui-même, de sa place et de son rôle au sein du système international; la perception que cet État pense que les autres États ont de lui ; enfin, la conception que l'État a de ce système et des autres États qui le composent.¹³² La perception de l'« autre » influence le décideur selon que l'« étranger » est un ami, un allié, un adversaire, un ennemi ou tout simplement neutre. Jutta Weldes explique le comportement américain pendant la crise des missiles de Cuba à partir du rôle joué par l'identité externe dans le processus de construction de l'intérêt national. Selon l'auteur, la représentation particulière de l'identité américaine qui prévalait alors à Washington a orienté la manière dont les dirigeants américains ont interprété le déploiement des missiles soviétiques.¹³³ L'un des intérêts majeurs de cette approche réside dans le lien qu'elle établit entre l'identité externe et la problématique de l'altérité.¹³⁴ Pour un auteur comme David Campbell, la politique étrangère a justement pour fonction principale de construire cette identité en termes d'opposition « nous »/« eux » et de la reproduire en permanence. Une piste interprétative dont le conflit du Kosovo a permis de constater toute la pertinence.

En premier lieu, s'agissant du problème du Kosovo lui-même, il est difficile de passer à côté de la dimension identitaire du conflit entre Serbes et Albanais, celle-ci se référant moins dans notre esprit à la notion problématique de « conflit ethnique » qu'à l'usage symbolique et instrumental dont elle a fait l'objet dans chaque camp.¹³⁵ A cet

¹³¹ Ted Hopf, par exemple, soutient que le décideur politique est le produit de la structure cognitive de la société à laquelle il appartient. En d'autres termes, sa compréhension du système international procède de la compréhension qu'il a de son propre pays, celle-ci reposant sur des bases internes et non externes. Voir Ted Hopf, *Social Construction of International Politics : Identities and Foreign Policy, Moscow 1955 and 1999*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

¹³² Voir notamment les trois types d'identité proposés par Alexander Wendt.

¹³³ Jutta Weldes, *Constructing National Interest : the United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 1999.

¹³⁴ Un certain nombre de travaux sur l'identité se sont concentrés sur cette problématique de l'altérité (*self/other problematique*). Voir, en particulier, Iver B. Neumann, « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol.2, no.2, pp.139-174.

¹³⁵ Pour une discussion sur ce thème, voir Victor-Yves Ghebali, « Totem et tabou dans le conflit du Kosovo », *loc. cit.*, pp. 6-11.

égard et de manière générale, bien que le diagnostic soit discutable, la « résurgence » proclamée des conflits nationalistes et/ou ethniques dans l'ère post-bipolaire a souvent été avancée pour justifier l'avènement de l'identité au cœur des agendas recherche sur l'avenir de la guerre, et plus généralement dans la théorie et la pratique en relations internationales.¹³⁶ Mais là aussi, les exemples, souvent les plus tragiques, rappellent que les acteurs ont bien des intérêts au-delà de leurs identités et que celles-ci sont bien plus souvent manipulées au profit des premiers et que les premiers ne sont mis au service de celles-ci. Au niveau des responsables de l'État, une telle approche en termes d'identité permet de s'interroger sur la manière dont ces derniers se représentent le monde, la place et le rôle de leur pays dans ce monde. Par exemple, pourquoi deux États comme le Canada et la France, qui mettent tant d'efforts à se construire l'image de pays attachés avant tout au droit international et qui font du Conseil de sécurité des Nations unies le passage obligé pour ce type d'intervention, ont-ils finalement accepté de transgresser les règles ? Quelle lecture de l'identité a fini par prévaloir dans la crise au Kosovo pour justifier un tel revirement ? Par ailleurs, de la même manière qu'elle ne soulève pas les mêmes enjeux selon que l'on est assis dans un fauteuil de Premier ministre ou sur les chaises pliantes sous la tente d'une ONG, la crise du Kosovo n'a pas été lue à travers les mêmes logiques. À cet égard, un bref coup d'œil sur les commentaires de certains professionnels de l'humanitaire montre que l'appréciation du caractère d'urgence et des risques de l'intervention (politique versus humanitaire) variait parfois considérablement d'un acteur à l'autre.

¹³⁶ La question d'une résurgence ou d'une multiplication des conflits ethniques dans l'après-guerre froide demeure, par ailleurs, largement discutée. Voir Michel Fortmann, « A l'Ouest rien de nouveau ? Les théories sur l'avenir de la guerre au seuil du XXI^e siècle », *Études internationales*, vol. 31, no. 1, 2000, pp. 57-90. Et également, Didier Bigo, « Nouveaux regards sur les conflits ? », dans Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, op. cit., pp. 309-353.

Langage et pouvoir symbolique en politique étrangère

Faisant leur, pour partie d'entre eux à tout le moins, la conception de l'entreprise sociologique qui se doit avant tout de « *comprendre le monde social, à commencer par le pouvoir (...) parce qu'il n'y a pas de pouvoir qui ne doive une part – et non la moindre – de son efficacité à la méconnaissance des mécanismes qui la fondent* », certains auteurs contemporains soutiennent que la compréhension de la politique étrangère exige de porter attention avant tout sur les mécanismes qui sous-tendent sa définition.¹³⁷ Dès lors, il s'agit moins de comprendre le *qui* et le *pourquoi* de la politique étrangère que le comment de celle-ci. En d'autres termes, comment la construction de telle ou telle réponse a-t-elle été rendue possible? L'analyse décisionnelle avait déjà entrepris de dévoiler les mécanismes de la prise de décision en politique étrangère, mais dans une perspective rationaliste. Avec le virage culturel et le retour des facteurs culturels, c'est tout un nouveau pan de la politique étrangère que donnent à voir ces auteurs. Mis en perspective avec la notion d'intersubjectivité, cela implique pour le chercheur qu'il s'engage dans une réflexion non seulement sur les structures de sens et de signification – les identités dans le champ lexical constructiviste – que les agents mettent en place en construisant et reconstruisant le monde social, mais également sur le rôle et les fonctions du langage comme opérateur de cette construction.

La piste de recherche la plus intéressante est probablement celle concernant le rôle central du langage dans les relations internationales. « *Dans la mesure où le langage ordinaire et certains usages savants des mots ordinaires constituent le principal véhicule des représentations communes de la société, c'est sans doute une critique du langage commun qui apparaît comme le plus indispensable à l'élaboration contrôlée des notions scientifiques* », suggérait Bourdieu.¹³⁸ Reprenant à leur compte le débat des philosophes du langage des années 1970 et les développements des théories linguistiques en sociologie, certains auteurs ont introduit une réflexion sur la signification du langage dans

¹³⁷ Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de minuit, 1980, p. 28.

¹³⁸ *Idem.*

le domaine de la sécurité et, plus largement, dans les relations internationales. Kubalkova, Onuf et Kowert soulignent ainsi que « *le langage est l'outil le plus puissant dont nous disposons pour la construction sociale en tant qu'activité courante et largement non préméditée dans laquelle chacun est inévitablement et perpétuellement engagée* ». ¹³⁹

L'hypothèse majeure de ces auteurs consiste à considérer la langue – et donc les textes – non pas comme de simples instruments de communication mais comme des systèmes de relations relativement indépendants qui, par le biais des représentations particulières qu'ils véhiculent, participent pleinement à la construction de la réalité sociale. En d'autres termes, c'est à travers des discours hégémoniques, faisant ainsi écho à des identités déjà plus ou moins incarnées, que les discours de politique étrangère ont pour objectif majeur la pérennisation des significations collectives d'une société et la position de ceux qui sont autorisés à les prononcer.

C'est à Ole Wæver que l'on doit notamment d'avoir systématisé ce type d'approche dans le domaine des études de sécurité. L'auteur défend ainsi l'idée selon laquelle la définition de la sécurité – et par extension des intérêts qui s'y rattachent – constitue un acte de langage (*speech act*) dont les effets performatifs contribuent à créer une situation de sécurité en elle-même. ¹⁴⁰ Là encore, cette perspective rompt clairement avec les présupposés empiristes des tenants du paradigme rationaliste dont l'argumentaire repose *a contrario* sur une distinction nette entre le langage et les objets ou, pour reprendre les termes de Bourdieu, sur une correspondance entre les mots et les choses. Ce primat du langage postulé, constructivistes et critiques entreprennent une relecture originale des textes et discours officiels et non officiels, ouvrant ainsi la voie à de

¹³⁹ V. Kubalkova, Nicholas Onuf et Paul Kowert (dir.), *International Relations in a Constructed World*, Londres, M. E. Sharpe, 1998, p.19.

¹⁴⁰ Ainsi, selon Ole Wæver, « Avec l'aide de la théorie du langage, nous pouvons considérer la "sécurité" comme un *speech act*. Dans cette perspective, la sécurité ne présente pas d'intérêt en tant que signe qui se réfère à quelque chose de plus réel ; la prononciation elle-même constitue l'acte. (...) En prononçant "sécurité", un représentant politique fait entrer un processus particulier dans une aire spécifique, et par là même prétend à un droit spécial d'user de tous les moyens nécessaires pour le neutraliser ». Cf. Ole Wæver, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 55. Voir également du même auteur, « Security Analysis. Conceptual Apparatus », dans Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap De Wilde, *op.cit.*, pp. 21-47.

nouvelles pistes théoriques dans le domaine de la politique étrangère. L'application de ces différentes approches à l'analyse de la politique étrangère est particulièrement prometteuse. On ne saurait envisager une étude de la décision sans tenir compte du lien si étroit que celle-ci entretient avec le discours politique. Weldes se réclame ainsi du « *tournant argumentatif* » de l'analyse politique en ce sens que le langage de la politique ne reflète pas simplement les enjeux « réels » et les problèmes mais il les constitue.¹⁴¹ En définitive, et pour paraphraser Jef Huysmans, dire et écrire la politique étrangère n'est jamais un acte innocent.¹⁴²

Régulièrement invoqués au travers des discours sur la sécurité, ces éléments deviennent, particulièrement en temps de guerre, un outil puissant de légitimation destiné à mobiliser la société par le biais d'une identité collective réaffirmée.¹⁴³ Un simple regard sur le discours officiel en France et au Canada, qui fait une large part à la promotion des valeurs nationales et internationales de ces deux pays, permet de constater que l'hypothèse s'est largement vérifiée à l'occasion du conflit au Kosovo. Selon David Campbell, la fonction de la politique étrangère est ainsi essentielle dans le processus de reproduction de l'identité. D'une part, les dirigeants se prévalent le plus souvent de l'identité nationale pour asseoir la légitimité de leurs décisions et de leurs actions. D'autre part, la politique étrangère contribue directement à perpétuer le contenu de l'identité en termes d'opposition « nous »/« eux ». Elle utilise pour cela un discours sur le danger qui construit les menaces comme « *un extérieur distinct, lointain et moralement inférieur* ».¹⁴⁴ On peut à cet égard reprendre l'exemple précédent du discours de Nicolas Sarkozy qui en associant dans un seul et même ministère immigration et identité nationale, suggère un lien entre l'étranger et la menace à l'identité. Pour ce qui est de la crise au

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² Jeff Huysmans, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », *Cultures et conflits*, no. 31-32, 1998.

¹⁴³ Dans l'un des ouvrages les plus cités en théorie des relations internationales, David Campbell soutient la thèse selon laquelle la politique étrangère des Etats-Unis au cours de la guerre froide serait fondée, avant tout, sur la défense de l'identité nationale américaine. Cf David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 2ème édition, 1998.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 67.

Kosovo, la rhétorique assimilant le régime de Milosevic aux « *barbares* » de l'Europe est encore plus symptomatique de cette construction de la menace comme outil de politique étrangère. En maintenant les identités traditionnelles, cette stratégie réduit au silence les visions alternatives. En s'intéressant de la sorte aux pratiques linguistiques et non linguistiques, à l'univers symbolique du langage et de l'action politique, au « *mystère du ministère* », aux intérêts matériels des uns et des autres, à leur évolution et à tous ces mécanismes qui sous-tendent le pouvoir et son exercice, ces auteurs ont incontestablement mis en lumière des aspects le plus souvent inexplorés de la décision en politique étrangère.

La décision en politique étrangère n'est plus tout à fait ce qu'elle était, il y a encore quelques décennies à peine. Les développements précédents ont souligné l'impérieuse nécessité de prendre acte d'une pratique en mutation et de revoir les approches pour l'appréhender. Dans cette perspective, certaines des pistes interprétatives ouvertes à la faveur du tournant sociologique nous semblent assez riches et novatrices pour constituer les fondements d'une approche sociologique de la décision en politique étrangère. C'est ainsi que le triple questionnement – qui, pourquoi et comment – servira de point de départ et de cadre théorique à notre étude de la pratique de l'intérêt national en politique étrangère, sur laquelle nous reviendrons dans le prochain chapitre. Il est essentiel de revenir au préalable sur une dimension essentielle de la recherche, à savoir les études de cas.

Les études de cas

La question de l'étude de cas est évidemment fondamentale, particulièrement en relations internationales et surtout en matière de politique étrangère. Elle se pose au moins à deux niveaux dans le cadre de cette recherche. Le premier concerne l'objet de politique étrangère observé, à savoir la guerre du Kosovo. La question est alors la suivante : l'usage de la force s'apparente-t-il à un objet de politique étrangère comme les

autres ? Comme nous le verrons, la réponse ne va pas de soi et ce choix a des implications importantes pour l'analyse, en particulier lorsqu'il s'agit de saisir les décisions en la matière. Le second niveau concerne les terrains étudiés et les acteurs que nous privilégions, soit le Canada et la France. Ce choix aussi devra être justifié dans la mesure où cette recherche entend, au-delà de l'étude de cas particuliers, contribuer à éclairer certains aspects plus globaux de la décision en politique étrangère.

De l'usage de la force en politique étrangère ou les limites de la décision de « crise »

Dès lors que l'on admet la validation empirique ou « l'épreuve des faits » comme un passage obligé de toute entreprise de théorisation, il devient en effet indispensable pour le chercheur de s'interroger sur ce qui constitue ou non un fait social pertinent. Dans la perspective qui est la nôtre, cette interrogation indispensable se traduit, en premier lieu, par cette question : où et quand, c'est-à-dire à travers quel phénomène social, la politique étrangère s'articule-t-elle ? Autrement dit, où regarder pour observer les manifestations de cette politique étrangère ? Nous postulons ici que la guerre ou, pour être plus précis, la décision d'entrer en guerre constitue, du point de vue de notre objet d'étude, un fait social pertinent. Nous rejoignons sur ce point les propos du journaliste Bob Woodward lorsqu'il écrit, dans son ouvrage *Chefs de guerre*, que « la décision d'entrer en guerre est une de celles qui définissent une nation, à la fois au regard du monde et, peut-être plus encore, à son propre regard. (...) Il n'y a pas d'affaire plus sérieuse pour le gouvernement d'une nation, pas de mesure plus précise de la nature des dirigeants d'un pays ».¹⁴⁵ Et nous ajoutons : pas de « moment » plus propice à l'expression de l'intérêt national et de l'idée que s'en font les dirigeants et, dans une moindre mesure de la population. La perspective imminente de la guerre constitue en effet un lieu, sinon le lieu par excellence, où la politique étrangère et son corollaire, l'idée d'intérêt national, sont mises en jeu et débattues. Il n'en reste pas moins que le choix

¹⁴⁵ Bob Woodward. *Bush s'en va-t-en guerre*, Éditions Denoël, 2003 (pour la traduction française), p. 14.

d'étudier la prise de décision à travers le prisme de la guerre recèle un certain nombre de pièges qu'il convient de rappeler.

Quelle place l'usage de la force occupe-t-il dans le champ de la politique étrangère ? Est-il possible de déduire d'une décision telle que l'intervention militaire au Kosovo, certains principes plus généraux sur l'articulation et le fonctionnement du processus décisionnel dans le champ de la politique étrangère ? De la même manière que la politique étrangère est parfois assimilée à une politique publique (presque) comme les autres, faut-il considérer que le recours à la force constitue un acte de politique étrangère comme les autres ?¹⁴⁶ À l'inverse, ne serait-il pas préférable de l'appréhender comme une catégorie « hors champ », une sorte d'espace social à part, celui de la décision de « crise », régi par des règles spécifiques, des enjeux particuliers et justifiant une analyse propre ? Ces questions essentielles, qui renvoient à la notion de *hard case* développée par un auteur comme James Rosenau, ne peuvent être débattues avec toute la rigueur qu'il conviendrait ici. Nous nous contenterons donc de quelques éléments de réponse qui justifient du reste notre choix. Nous affirmons que la guerre, et *a fortiori* celle du Kosovo, ne constitue pas un phénomène hors champ de la politique étrangère. Si cette décision ne s'apparente pas tout à fait à un acte classique, l'étude de celle-ci reste susceptible d'améliorer notre compréhension du processus décisionnel en matière de politique étrangère. Au moins trois arguments – mais on pourrait assurément en trouver d'autres – nous semblent pouvoir appuyer cette affirmation.

Le premier argument a trait à l'évolution contemporaine de la politique internationale et son impact sur le champ de la politique étrangère. Les opérations de paix et/ou les missions à caractère « humanitaire » se sont multipliées au cours des années 1990.¹⁴⁷ Conséquence de cet « interventionnisme » croissant, la projection des forces et

¹⁴⁶ Sur la politique étrangère comme politique publique, voir notamment Marie-Christine Kessler, « La politique étrangère comme politique publique », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère, op. cit.*, pp. 167-192.

¹⁴⁷ Citons de mémoire l'Irak, le Kurdistan, la Somalie, la Bosnie-Herzégovine, Haïti, l'Albanie, la Macédoine, la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, l'Afghanistan, etc. Pour une recension

son corollaire, l'usage (potentiel) de la force, occupent désormais une place centrale dans la définition des politiques étrangères et de défense. En la matière, si le cas du Kosovo s'apparente à une version extrême de l'éventail des opérations de ce type, la différence majeure avec celles d'intensité moindre n'en est pas une de nature mais de moyens et de volonté politique. Le second argument s'inscrit, quant à lui, dans une approche plus globale du lien entre usage de la force et politique étrangère en relations internationales. Longtemps incarnée dans la dialectique, fort bien décrite par Aron, du diplomate et du soldat, cette relation complexe renvoie également à la notion de « *diplomatie coercitive* » développée par Schelling. Dans des registres certes différents, tous deux montrent qu'en pratique, il n'existe pas de frontière nette entre la diplomatie, d'un côté, et le recours à la force, de l'autre.¹⁴⁸ Ils sont nombreux à rappeler que le cas du Kosovo fut à, cet égard, exemplaire.¹⁴⁹ Si la négociation est longtemps demeurée l'outil privilégié par les Alliés pour mettre un terme à la crise, à travers le Groupe de contact notamment, ceux-ci n'en ont pas moins laissé planer très tôt l'ombre de la force.¹⁵⁰ A tel point que certains observateurs affirment que Rambouillet n'a pas vraiment laissé sa chance à la diplomatie.¹⁵¹ A l'inverse, une fois les premières frappes déclenchées, il n'a pas pour

plus complète, voir le Réseau francophone des opérations de Paix (ROP), www.operationspaix.net, page consultée le 12 février 2007.

¹⁴⁸ Guillaume Devin se demande ainsi : « *Si la coercition fait indéniablement partie de l'arsenal diplomatique "vicié", le recours explicite à la violence physique mérite-t-il encore d'y figurer ? On touche ici à la limite d'une présentation qui accorderait trop de certitude aux catégories établies. La diplomatie peut faire usage de la coercition. Et la coercition peut s'étendre jusqu'à l'usage délibéré de la violence physique. (...) Au fond, on y retrouve l'idée selon laquelle la diplomatie se donne moins comme une pratique précise que comme un continuum d'actions à moyens mixtes* ». Cf. Guillaume Devin, *op. cit.*, p. 72.

¹⁴⁹ Sur cette question du lien entre force et diplomatie dans la guerre au Kosovo, voir notamment Gilles Andréani, « Force et diplomatie à propos de la guerre du Kosovo », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 163-178 ; et, Pascal Venesson, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures et conflits*, no. 37, printemps 2000.

¹⁵⁰ Après la multiplication de contacts informels entre les responsables militaires au sein de l'OTAN durant l'été 1998, le groupe de contact envoie un avertissement aux autorités yougoslaves, le 22 septembre 1998. Le 25 septembre, les pays membres de l'OTAN autorisent formellement le commandement suprême des forces alliées en Europe à demander aux pays membres quelle serait leur contribution en cas d'action militaire.

¹⁵¹ Gilles Andréani, *loc. cit.*, p. 177. Voir également André Corten, « Tous les moyens diplomatiques avaient-ils réellement été épuisés ? », *op. cit.*, pp. 32-42.

autant été mis fin aux efforts diplomatiques, en particulier avec les voisins de la Serbie mais également les dirigeants serbes eux-mêmes.¹⁵² Cela laissera d'ailleurs l'étrange (fausse ?) impression, largement entretenue par les politiques, d'une guerre dont le plus faible détenait la clé qu'il pouvait actionner à sa guise afin qu'elle cesse. « *L'accord reste sur la table. A tout moment, le Président Milosevic peut interrompre ces frappes, en acceptant une solution qui respecte pleinement l'intégrité de la Serbie et garantit la stabilité des Balkans* », déclarait ainsi le président Jacques Chirac à la fin mars.¹⁵³ Quoiqu'il en soit, force et diplomatie sont souvent, dans ce type de situation, les deux facettes d'une seule et même médaille avec laquelle les dirigeants sont contraints de jongler en permanence au moment de la décision. Le troisième argument concerne la nature même d'une intervention de ce type. Si le militaire est, pour des raisons bien comprises, étroitement associé au processus, il est essentiel de souligner que la prise de décision, avant, pendant et après, demeure avant tout politique. C'est ce que rappelle Pascal Vennesson en évoquant l'étroit contrôle politique et diplomatique sur les actions militaires et la « *forte "politisation" de l'usage de la force qui limite (ou s'efforce de limiter) l'autonomie relative des militaires* ». ¹⁵⁴ C'est d'ailleurs très probablement à ce niveau que la notion de diplomatie coercitive prend tout son sens. En définitive, si la logique de l'action menée au Kosovo se distingue par son caractère politico-militaire, les principaux acteurs de la décision demeurent largement les mêmes que ceux des autres secteurs clés de la politique étrangère. En d'autres termes, s'il existe une fracture dans le domaine de la politique étrangère, elle s'opère moins sur la base d'une distinction entre militaire et politique que sur celle, bien connue des Anglo-saxons, entre *high* et *low politics*. L'intervention au Kosovo s'insère, ni plus ni moins, dans le cadre – au demeurant lui-même plutôt flou – de la « *grande politique* », au même titre par exemple que la signature d'un traité ou un accord commercial important. Mais même-là, on ne

¹⁵² Tandis que l'unité de la coalition reste pour les alliés une préoccupation majeure, ceux-ci s'efforcent parallèlement de rassurer les voisins de la Serbie, l'Albanie et la Macédoine notamment, tout en recherchant les conditions d'une sortie de crise. Cf. Gilles Andréani, *loc. cit.*, pp. 170-172.

¹⁵³ Jacques Chirac, président de la République, allocution prononcée lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, Paris, 26 mars 1999.

¹⁵⁴ Pascal Vennesson, « Bombarder pour convaincre », *loc. cit.*, p. 36.

saurait exonérer le processus de l'examen critique auquel toute décision politique doit être soumise. Ces considérations admises, reste toutefois certaines limites – qui sont finalement le pendant des arguments évoqués précédemment – à penser le champ de la politique étrangère à partir d'une décision telle que l'intervention militaire au Kosovo.

En premier lieu, ce type de décision marque tout de même une rupture très nette avec ce que l'on peut appeler la pratique ordinaire de la politique étrangère ou les « routines » dans ce domaine. L'environnement de la décision s'apparente plutôt à une situation de crise, notion bien connue des internationalistes qui renvoie, dans son acceptation classique, à l'idée d'un moment de rupture, propice à l'explosion des tensions et des désaccords au sein d'une société. Du point de vue de l'analyse, les situations de crise peuvent être riches d'enseignements. On pourrait ainsi s'attendre à ce qu'un épisode comme celui du Kosovo incite « *les loups à sortir du bois* » et mette en exergue des clivages importants et certains aspects moins connus d'une politique étrangère. Un phénomène d'autant plus intéressant qu'en situation de crise, il y a souvent orchestration immédiate de logiques sous-jacentes s'exprimant moins volontiers en situation ordinaire. Il nous semble toutefois que le terme de crise doive être ici nuancé dans la mesure où il ne s'agit pas d'un événement susceptible de déstabiliser durablement les pays concernés, à tous le moins parmi les Alliés, comme cela a pu être le cas pour la France, et dans une moindre mesure pour le Canada, lors des deux guerres mondiales par exemple. Nous nous contenterons donc à ce stade d'affirmer que dans un cas comme celui de la crise du Kosovo, le contexte impose aux acteurs des contraintes et des enjeux inhabituels. La décision évolue ainsi dans un environnement marqué par des principes d'action parfois difficilement conciliables tels que l'impératif d'immédiateté (la décision en temps réel) et l'obligation de prudence attachée au coût politique (vis à vis de l'opinion publique) des conséquences de l'action (risques pour les soldats et les populations civiles notamment). Il n'en reste pas moins que la décision de crise constitue une mesure fiable de la politique étrangère d'un pays.

Une seconde limite, liée à la précédente, concerne la structure des rapports de force ou l'état des relations à l'intérieur du champ en temps de « guerre ». Si le politique reste le maître d'œuvre tout au long du processus, on peut toutefois se demander dans quelle mesure la nature militaire de l'action tend à modifier certaines règles du jeu. Moins du fait des acteurs impliqués que de la hiérarchie et des relations entre eux qui se modifient, contribuant ainsi à bouleverser quelque peu la donne classique. C'est ainsi que le poids de l'institution militaire et de ses représentants (le chef d'état-major des armées et les conseillers militaires placés auprès des différents ministres) gagne en importance au fur et à mesure que le débat prend un tour de plus en plus technique sur les conditions de l'engagement. Ce qui dans le cas du Kosovo est essentiel, dès lors que de nombreux dirigeants côté occidental s'étaient rapidement montrés résolus à recourir à la force en cas de besoin, contribuant ainsi à privilégier les considérations opérationnelles et surévaluer le rôle des « *professionnels de la guerre* ». De la même manière, dans ce contexte, un enjeu tel que le contrôle du politique sur le militaire, à l'accoutumée ignoré ou à tout le moins considéré comme acquis, redevient primordial. On a d'ailleurs pu mesurer toute l'importance de cette question qui a donné lieu, dans le cas du Kosovo, à des interprétations très divergentes entre Européens et États-Uniens.

Une troisième limite tient à une autre caractéristique de l'environnement décisionnel dans le contexte des interventions armées : l'opacité et l'absence de transparence. Considérée comme une garantie d'efficacité par les uns ou comme une lacune démocratique par les autres, s'il est un aspect de la décision de guerre où le qualificatif « hors champ » s'applique, c'est incontestablement celui-là. En dépit des velléités proclamées par les décideurs d'agir en toute transparence, illusion au demeurant complaisamment entretenue par nombre de médias, force est d'admettre que la règle appliquée est bien davantage celle de l'« exigence » de réserve entourant la décision. L'information volontairement sélective et livrée au compte-gouttes par les décideurs et le manque de données fiables compliquent l'analyse du processus décisionnel en situation

de conflit. Une question cruciale sur laquelle nous reviendrons dans le cadre de l'exposé de notre méthodologie.

Ces spécificités constituent assurément autant de mises en garde contre la tentation de généraliser à outrance nos conclusions sur la prise de décision en politique étrangère. Sans avoir le caractère d'exception qu'on lui prête trop souvent, la décision de recourir à la force – qu'elle soit d'emblée effective (conflits du Golfe ou du Kosovo) ou potentielle (la plupart des opérations de paix) – ne s'apparente toutefois pas totalement à une décision de politique étrangère ordinaire. De ce point de vue, la valeur heuristique de cette recherche aurait incontestablement gagné en puissance si nous avions procédé à une analyse comparée de deux types de décision : d'un côté l'intervention militaire et de l'autre, une décision plus routinière. Faute de temps et de moyens, nous en laisserons le soin à d'autres. En guise de conclusion, nous nous contenterons de rappeler que la décision d'intervenir au Kosovo ne se situe pas hors champ de la politique étrangère mais qu'elle dispose toutefois de certaines caractéristiques propres, communes le plus souvent aux actes de « *grande politique* », tendant à exacerber certaines logiques et dynamiques spécifiques qu'il convient d'identifier et de manier comme telles.

Enfin, dernier problème concernant le cas du Kosovo, quelle période de temps faut-il privilégier pour espérer saisir dans toute sa complexité la réponse des pays alliés face à la crise. Où commence et où s'arrête le processus décisionnel ayant conduit à l'intervention militaire ? Le point d'arrivée en ce qui concerne la « guerre » à proprement parler peut sembler moins problématique et coïncide avec la fin des opérations militaires majeures puis l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1244 en juin 1999. Cela marque-t-il pour autant la fin de la crise du Kosovo ? L'hypothèse est évidemment discutable. Comme nous le faisons remarquer au début de cette introduction, les événements récents montrent que cette crise est encore loin d'avoir livré tous ses secrets, ce qui signifie du point de vue de l'analyse qu'elle est à tout moment susceptible d'apporter de nouveaux éléments de compréhension par rapport à l'attitude des pays alliés. Cela explique d'ailleurs pourquoi nous étendons la recherche jusqu'à la fin du

conflit alors que formellement la matérialisation de la décision correspond au premier jour de la guerre et non au dernier. Si la point d'achèvement est en soi déjà problématique, que dire alors de ce qui l'a précédé. Quand commence la « *lente maturation des esprits* » conduisant les responsables occidentaux à s'engager dans la voie du recours à la force ? La construction d'un « problème » Kosovo ne s'est pas faite en un jour. Faut-il par exemple, remonter au début des années 1990, au moment de la mise en place des premières structures politiques parallèles, aux accords de Dayton en 1995, où le Kosovo est étrangement absent des négociations ou à l'élection de Slobodan Milosevic en juillet 1997 ? Nous avons, pour notre part, choisi de remonter un peu plus d'une année avant le déclenchement des frappes, soit en novembre 1997, date de la lettre adressée par les ministres français et allemands des Affaires étrangères, Hubert Védrine et Klaus Kinkel, au président Milosevic à propos du Kosovo. Si là encore, ce choix paraît sans doute arbitraire à beaucoup, il nous semble néanmoins justifié d'un point de vue symbolique. Pour la première fois, le Kosovo apparaît clairement sur l'écran radar de la communauté internationale, et plus particulièrement des dirigeants de quelques pays occidentaux, et fait officiellement l'objet de discussions diplomatiques. Conscients des limites d'une telle délimitation chronologique, nous nous sommes réservé la possibilité de sortir de ce carcan lorsque, au gré de nos lectures et de nos rencontres, certains épisodes antérieurs ou postérieurs ont pu apparaître pertinents pour l'analyse. Cette question de la délimitation du cas Kosovo précisée, il nous reste à justifier le choix des terrains étudiés, à savoir les réponses de la France et du Canada face la crise du Kosovo.

Les politiques étrangères de la France et du Canada

Dès lors que l'on entend dépasser le caractère singulier et circonstancié d'une recherche empirique et élargir, dans la mesure du possible, certaines conclusions dans l'optique d'une réflexion plus globale sur la politique étrangère, le choix des études de cas – d'ordinaire important – devient crucial. Si une seule étude de cas permet incontestablement une recherche plus approfondie et une meilleure connaissance par le

chercheur de son objet, elle ne garantit pas en revanche que les tendances observées puissent être valables et étendues à d'autres cas. En d'autres termes, comme le dit l'adage, « *une fois n'est pas coutume* ». Combien de cas faut-il, dès lors, retenir pour pouvoir éventuellement prétendre à une possible généralisation des conclusions observées? Si la multiplication des études de cas constitue évidemment l'option idéale, sa mise en œuvre reste toutefois délicate et largement tributaire des moyens réels mis à la disposition du chercheur. Faute de pouvoir nous lancer dans une comparaison entre tous les acteurs de la crise du Kosovo, nous en avons choisi deux, la France et le Canada. Le premier intérêt de choix réside assurément dans le fait qu'il porte sur deux modèles rarement mis en dialogue dans ce champ d'expertise. Or, les arguments en faveur d'une telle rencontre sont nombreux. En effet, le Canada et la France possèdent suffisamment de points communs pour que la comparaison entre les deux ne conduise pas à un échec systématique mais, dans le même temps, ont suffisamment de différences pour que la comparaison soit à la fois pertinente et enrichissante dans la perspective d'une compréhension plus globale de la politique étrangère.

En premier lieu, la France et le Canada sont deux États avec des structures politiques et des valeurs assez comparables – il s'agit de deux démocraties occidentales – qui ont pris part à la crise du Kosovo. De manière générale, comme nous le verrons plus loin, la plupart des observateurs s'accordent à dire que ce sont les États-Unis qui ont mené la danse et leurs alliés qui ont suivi le pas. Parmi ces derniers, tous n'ont pas pour autant été cantonnés à un rôle de supplétif. Certains pays européens, et en particulier la France, ont en effet occupé une place de premier plan à la fois dans les tentatives de résolution diplomatique de la crise, à travers l'Union européenne et surtout le Groupe de contact, mais pendant la phase des opérations militaires (encore que leur contribution réelle, y compris celle de la France pourtant au second rang des pays contributeurs, ait été très limitée en comparaison de celle des États-Unis). Le Canada a été de son côté davantage perçu comme un acteur de second plan et ce, bien qu'il œuvrât activement en faveur d'un règlement politique, notamment au sein du Conseil de sécurité dont il eut par

ailleurs la présidence au plus fort de la crise. Quoiqu'il en soit, le choix de comparer ces deux pays tient moins à la nature réelle de leur rôle respectif dans cette crise qu'à la manière dont ils ont tenté, avec plus ou moins de réussite selon les cas, de se mettre en scène. Et c'est là un second point qui, selon nous, rend cette comparaison pertinente : la France et le Canada ont tous deux, à travers notamment leurs canaux diplomatiques officiels et la voix de leur ministre des Affaires étrangères, essayé d'exister dans cette crise et d'y jouer un rôle. Cette volonté commune d'« *en être* » recèle un intérêt majeur du point de vue de la comparaison. Ainsi, s'il ne fait aucun doute que la quête de reconnaissance constitue un pilier de la politique étrangère française, qu'en est-il côté canadien ? Une question qui est fondamentale dans l'optique d'une réflexion plus globale sur la politique étrangère aujourd'hui.

Comment ces deux pays, que certains auteurs, comme Holbraad, Wood ou même Charillon, qualifient – avec toute la prudence que ce terme implique – de « *puissances moyennes* », l'une qui s'efforce de le devenir, l'autre qui accepte mal de l'être devenue, ont-ils manifesté ce souci d'être entendus et reconnus dans la crise du Kosovo ? ¹⁵⁵ Nous sommes conscients des critiques pouvant être formulées à l'encontre de l'utilisation de la notion de « puissance moyenne » et des limites d'une comparaison entre la France et le Canada sur ce terrain, en particulier si l'on s'en tient aux seuls attributs classiques de la puissance (militaire, droit de veto au Conseil de Sécurité, etc.) ou à leur rayonnement respectif sur la scène internationale. Encore que concernant ce dernier critère, un sondage récent rendu public par la BBC semble indiquer que le Canada n'a

¹⁵⁵ En 1984, Carsten Holbraad identifiait ainsi, à partir d'indicateurs démographiques et économiques dix-huit « puissances moyennes », dont le Canada mais également certains pays parfois perçus comme des « grandes puissances », comme la France, la Chine ou le Royaume-Uni. Cf. Carsten Holbraad, *Middle Power in International Politics*, Londres, Macmillan, 1984, p. 90 et 221-223. Cette liste peut être comparée à celle de Bernard Wood qui compte trente-trois États. Cf. Bernard Wood, « Towards North South Middle Power Coalitions », dans Cranford Præat (dir.), *Middle Power Internationalism. The north South Dimension*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1990. Pour une discussion sur l'utilisation de cette notion centrale dans la réflexion autour de la politique étrangère canadienne, voir notamment Adam Chapnick, « The Canadian middle power myth », *International Journal*, vol. 55, no. 2, printemps 2000, pp. 188-206. Enfin, en France, un auteur tel que Frédéric Charillon en fait aussi usage. Cf. Frédéric Charillon, *La politique à l'épreuve du transnational*, op. cit., p. 11.

plus grand chose à envier à la France, lui qui se classe premier, juste devant la France, en terme d'image, son influence sur les affaires du monde étant perçue « positive » par 84 % des répondants contre 74% pour la France.¹⁵⁶ Nous ne nous engagerons pas plus loin dans ce débat. Réfutant ce statut de puissance moyenne, Hubert Védrine décrit la France comme « *une des sept ou huit puissances d'influence mondiale (...), c'est-à-dire un des grands pays du monde, qui a les moyens d'une vraie politique globale* ». ¹⁵⁷ Nous considérons ici, avec un peu d'imagination et la caution des quelques auteurs précités, que le Canada et la France ont davantage de points communs que de différences en termes de profil global sur la scène internationale aujourd'hui. Comment ont-ils dès lors interprété la crise du Kosovo à travers des référents différents en matière de politique étrangère ? A cet égard, soulignons dès à présent que si les deux pays ont également en commun de placer la projection de force au cœur de leur politique étrangère, cela ne revêt pas tout à fait la même signification de part et d'autre de l'Atlantique. Là où une partie importante des responsables canadiens voient dans la participation aux opérations de paix la manifestation d'une tradition internationaliste, dont le statut symbolique au cœur de la politique étrangère canadienne sera discuté plus longuement dans le second chapitre, les dirigeants français optent pour une lecture plus classique, plus « réaliste » pourrait-on dire, de la force armée comme un des principaux vecteurs de la politique de « grandeur » de la France et de sa puissance sur la scène internationale. Deux visions qui traduisent plus généralement une approche assez divergente dans leur façon d'appréhender et de gérer leur relation au monde.

Nous y reviendrons plus longuement par la suite mais l'un des aspects les plus attrayants de la comparaison entre la France et le Canada réside assurément dans la manière dont ils se perçoivent et se mettent en scène dans le champ de la politique internationale. En prenant soin de ne pas tomber dans une simplification abusive des

¹⁵⁶ Agnès Gruda, « Sondage sur le rôle international de 12 pays. La Canada se classe bon premier », *La Presse*, 7 mars 2007, p. A21.

¹⁵⁷ Hubert Védrine, allocution prononcée à la conférence des ambassadeurs, Paris, août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'Hyperpuissance*, op. cit., p. 105.

conceptions de chacun, ce d'autant plus que la pratique canadienne en matière de politique étrangère peut varier considérablement en fonction du gouvernement au pouvoir, il est toutefois possible d'affirmer que les responsables français et canadiens ont une conception assez différente des attributs de l'État, au premier rang desquels la souveraineté. Constat dont la crise du Kosovo a offert une illustration assez marquante en mettant en scène des dirigeants français obnubilés par leur statut de *leader*, là où les dirigeants canadiens, « *suiveur(s) enthousiaste(s)* » ont semblé manifester une sensibilité moindre à cette question pour lui préférer la promotion à bon marché de leur agenda sur la sécurité humaine.¹⁵⁸ Cette démarche distincte, quant à l'exercice de la souveraineté, se manifeste également dans la manière dont les deux pays gèrent leurs relations avec leur allié le plus encombrant, les États-Unis. Notons à cet égard – autre similitude – que la France et le Canada, pour des raisons certes très différentes, nourrissent vis-à-vis de l'« ami » américain une sorte d'obsession existentielle commune. Nous y reviendrons. Quoiqu'il en soit, le Canada semble résolu à ne pas concourir avec l'hégémon sur son terrain (westphalien) de jeu et à opter pour d'autres stratégies d'influence, axées en outre sur les nouveaux acteurs non étatiques de la vie internationale (ONG et entreprises canadiennes notamment). La France, en revanche, toujours attachée à sa tradition westphalienne et colbertiste, continue de privilégier une conception classique de la souveraineté, dans le cadre d'un dialogue presque exclusivement interétatique.

Enfin, il est un intérêt supplémentaire à ce choix, peut-être l'un des plus importants dans l'optique d'une démarche sociologique appliquée à l'étude de la politique étrangère. Largement circonstancié et en partie mû par les impératifs liés à l'établissement d'une co-tutelle de thèse, le choix de comparer ces deux pays ne s'inscrivait pas, à l'origine, dans une logique de recherche clairement définie. Ce n'est que progressivement qu'il a révélé tout son potentiel heuristique, à travers notre vécu quotidien d'un nouvel environnement politique, social et culturel, et une constante remise

¹⁵⁸ Kim Richard Nossal et Stéphane Roussel, « Canada and the Kosovo War: The Happy Follower », dans Pierre Martin et Mark Brawley (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, pp. 181-199.

en question de nos schèmes de pensée. En bousculant ainsi les repères attachés à notre milieu d'origine et le relatif confort intellectuel qui en découle, cette confrontation à une autre « réalité » constitue sans doute le meilleur (le seul ?) moyen d'espérer pouvoir rompre avec les *a priori* biaisant en permanence notre regard et ce faisant, de mener à bien une véritable analyse comparative entre deux modèles distincts. En d'autres termes, c'est l'expérience pratique du balancement perpétuel, propre à l'expatriation, entre terre d'origine et terre d'accueil qui constitue le point de départ (et d'arrivée) de cette analyse comparée. Cette aventure personnelle est devenue au fil du temps un atout « méthodologique » supplémentaire – si tant est que l'on soit capable de penser le caractère réflexif de toute entreprise scientifique – et le moteur d'un questionnement sans cesse renouvelé par rapport à notre objet d'étude. Dans la perspective d'améliorer notre compréhension de la politique étrangère et des avenues qu'elle a empruntées dans les dernières décennies, cette démarche fondée sur une prise en compte accrue des facteurs internes constitue un argument de poids dans le choix de comparer la France et le Canada.

Le choix de ces études de cas justifié, revenons sur la piste principale de cette recherche, à savoir la pratique de l'intérêt national en politique étrangère. Au lieu de lire l'intervention du Kosovo sous l'angle de l'impératif humanitaire, l'hypothèse centrale de cette étude entend démontrer qu'il est préférable et indispensable de l'aborder à travers le prisme de l'intérêt national. Le chapitre 1 fait un retour sur la place, le rôle et les différentes fonctions de ce concept structurant en Relations internationales. Pour ce faire, il s'appuie sur certains des outils conceptuels identifiés dans cette introduction et reprend notamment le tryptique « *qui, pourquoi et comment* » pour développer la sociologie d'une pratique bien enracinée en politique étrangère et dont cette recherche a permis de constater la prégnance. Le chapitre 2 aborde directement la crise du Kosovo et s'efforce, dans la perspective d'une approche sociologique de la politique étrangère, d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués directement ou indirectement dans les décisions et les relations qu'ils entretiennent avec les gouvernements français et canadien. S'il rappelle

que la gestion de cette crise ne peut être comprise abstraction faite de l'environnement global dans lequel elle s'insère, il n'en retient pas moins que cette gestion est restée avant tout l'affaire d'un groupe d'États – une « diplomatie collective » – qui se sont efforcés de garder le contrôle d'un bout à l'autre du processus. Parce que l'on ne saurait se satisfaire d'une conception homogénéisante de cet État ni d'une vision linéaire du processus de décision, le chapitre 3 s'intéresse directement au rôle des « professionnels de l'État » dans la guerre, à leurs relations et à la manière dont ceux-ci ont, en France et au Canada, participé à l'élaboration de la politique étrangère de ces deux pays dans ce dossier. Dans la perspective d'une sociologie de l'acteur étatique, le chapitre 4 va plus loin encore en et aborde l'« esprit d'État », c'est-à-dire les logiques complexes, les modes de raisonnement ainsi que les luttes, qui sous-tendent les comportements de ces professionnels. Le chapitre 5 revient sur l'une des fonctions majeures de l'intérêt national au cœur de ces logiques et montre comment dans le cas du Kosovo, celui-ci a fait office de cartes mentales, de guide théorique pour penser la crise et les solutions pour y remédier. Enfin, le chapitre 6 aborde une dimension souvent négligée de la pratique de l'intérêt national, celle de ses fonctions dans l'ordre interne et de la conception qu'elle véhicule des rapports entre gouvernants et gouvernés, en particulier en période de crise lorsque vient le temps de l'« union sacrée ».

CHAPITRE 1

Intérêt national et politique étrangère : Sociologie d'une pratique

La notion d'intérêt national occupe de longue date une place prééminente dans le champ de la politique étrangère. Qu'on le considère comme un référent ultime ou une formule incantatoire, l'intérêt national fait tout d'abord partie intégrante de la pratique politique. En particulier, lorsqu'il s'agit pour les dirigeants d'orienter ou de justifier leurs choix de politique étrangère. Évoquant l'implication de son pays au Kosovo en 1999, le ministre des Affaires étrangères canadien, Lloyd Axworthy assure que « *les Canadiens se rendent compte que ces événements se sont produits sur un continent (...) où notre pays a des intérêts vitaux, qu'il s'agisse de sa sécurité ou des questions économiques, culturelles et humaines* ». ¹⁵⁹ Plus récemment, le président Jacques Chirac annonçait que la France se réservait le droit d'une riposte nucléaire en cas d'attaque terroriste sur son territoire, au nom de sa « *détermination à protéger (ses) intérêts vitaux* ». ¹⁶⁰ D'autres acteurs plus ou moins influents de la politique internationale se réfèrent aussi en permanence à la notion. « *La France est engagée dans un conflit qui ne concerne aucunement ses intérêts vitaux* », pouvait-on ainsi lire dans *Le Figaro* à propos du Kosovo. ¹⁶¹ Les medias ne sont d'ailleurs pas les seuls à invoquer l'intérêt national comme guide légitime de l'action politique. Dès les premières pages de son rapport publié en 2003, l'Institut canadien de défense et d'affaires étrangères soutient que « *la politique étrangère canadienne devrait*

¹⁵⁹ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, discours devant la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹⁶⁰ Jacques Chirac. Président de la République, discours prononcé lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, Landivisiau - l'Île Longue/Brest, 19 janvier 2006.

¹⁶¹ Pierre Lefranc, Pierre Maillard et Bernard Tricot, « La France, la guerre et l'OTAN », *Le Figaro*, 11 mai 1999.

avoir un seul but d'ensemble, soit celui de servir les intérêts du Canada ». ¹⁶² Enfin, la notion est omniprésente dans le champ universitaire. Pour les théoriciens réalistes et leurs successeurs bien sûr, qui par la voix de leur figure emblématique, Hans Morgenthau, affirment qu'il n'y a, en politique étrangère, qu'« *un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national* ». ¹⁶³ Mais également pour d'autres approches en Relations internationales, au premier rang desquelles le constructivisme dominant avec Alexander Wendt, dont la critique pourtant radicale de Morgenthau ne l'empêche pas d'admettre que « *personne ne nie que les États agissent sur la base de leurs intérêts tels qu'ils les perçoivent* », démontrant ainsi que la notion n'a rien perdu de son attrait pour la communauté scientifique aujourd'hui. ¹⁶⁴

Étroitement et durablement associée à une conception réaliste des relations internationales, la notion d'intérêt national est devenue *de facto* la cible privilégiée (et légitime) de tous ceux, théoriciens et praticiens, qui prétendent incarner une autre vision du monde. Un statut peu enviable qui se traduit par des attaques récurrentes contre la notion, dont la guerre du Kosovo a offert une nouvelle illustration, à travers un discours binaire opposant en permanence une image stéréotypée et négative de l'intérêt national (égoïsme national, ambition hégémonique, occupation territoriale, etc.) à des valeurs positives (intervention humanitaire, morale, droits de l'homme, justice, éthique, etc.). Si ce type d'énoncé rappelle clairement que l'argument de la *raison d'État* ne fait pas toujours recette et peut aussi bien être invoqué à contre-emploi, ce qui du reste ne constitue pas en soi une nouveauté, il ne suffit pas à proclamer l'obsolescence de la logique qui sous-tend le discours et la pratique de l'intérêt national. Nous réaffirmons à cet égard que tant que cette notion continuera d'avoir une signification pour certains

¹⁶² Denis Stairs, David J. Bercuson, Mark Entwistle, J.L. Granastein, Kim R. Nossal et Gordon Smith, *Dans l'intérêt national: la politique étrangère canadienne dans un monde précaire*, Institut canadien de défense et d'affaires étrangères, 2003. Texte disponible sur le site de l'ICDAE : www.cdfai.org

¹⁶³ Hans Morgenthau, *In Defense of the National Interest*, New York, Knopf, 1951, p. 242.

¹⁶⁴ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.113. On veut, par ailleurs, pour preuve de cet attrait non démenti de la communauté académique pour la notion d'intérêt national, l'ouvrage récent de Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

acteurs de la politique étrangère, elle est susceptible d'améliorer notre compréhension des décisions dans ce champ et mérite, à ce titre, de faire l'objet d'une analyse de la part du chercheur. Or en la matière, la chronique d'une mort si souvent annoncée de l'acteur étatique et de l'*esprit d'État* qui préside, pour partie, aux fondements des relations internationales, nous semble – ce qu'il nous faudra évidemment démontrer – relever davantage du *wishful thinking* que d'une observation sociologique avérée. A tout le moins, dans l'hypothèse (acceptable) où le concept d'intérêt national serait en crise, celle-ci n'a pas encore livré son verdict. La question n'en reste pas moins posée de savoir comment interpréter en théorie cette ubiquité persistante ? En effet, la prégnance de l'intérêt national n'a jamais conduit à un consensus sur la manière la plus adéquate de l'appréhender et il continue de faire partie des concepts les plus contestés de la discipline.

Dans la perspective qui est la nôtre, l'objectif de cette recherche consiste moins à faire de l'intérêt national un concept univoque – ambition qui nous apparaît à la fois illusoire et futile au regard de notre conception du progrès scientifique – qu'à proposer des pistes interprétatives susceptibles d'améliorer notre compréhension de la prise de décision en politique étrangère et des mécanismes qui la fondent. Plutôt que d'essayer de reformuler pour la énième fois la conception classique de l'intérêt national, nous proposons de prendre comme point de départ les relectures dont le concept a fait l'objet à la faveur du tournant sociologique. Toutefois, dans la mesure où certains travaux élaborés dans le cadre de l'approche décisionnelle restent, selon nous, tout à fait pertinents, il est indispensable de les intégrer à notre démarche. Ainsi, si l'on peut regretter le parti pris de Graham Allison d'ignorer complètement l'intérêt national, il apparaît clairement que la réciproque serait encore plus préjudiciable, ses travaux ainsi que ceux qui s'en sont inspirés ouvrant des pistes intéressantes pour le concept d'intérêt national. La double contribution de Jutta Weldes offre, à cet égard, un exemple éclairant et prometteur de ce à quoi peut ressembler une lecture constructiviste critique du modèle de l'approche

bureaucratique, d'une part, et du concept d'intérêt national, d'autre part.¹⁶⁵ Par ailleurs, afin d'étayer certains aspects du processus de décision, nous prenons acte avec un intérêt certain de l'apparition, au sein de la discipline, de plusieurs concepts empruntés à la sociologie critique de Pierre Bourdieu. La mise en dialogue entre des auteurs aussi différents, voire parfois radicalement opposés si l'on s'en tient à leur posture épistémologique, peut sembler surprenante au regard des canons de la discipline. Elle nous apparaît cependant recouvrir un potentiel heuristique intéressant dans la mesure où il existe entre eux une forme de complémentarité analytique, dans la perspective d'éclairer les multiples aspects de la décision et de faire la sociologie d'une pratique, celle de l'intérêt national en politique étrangère. Revenons, dans un premier temps, à ce scepticisme constant qui entache le discours et la pratique de l'intérêt national depuis son origine et qui se manifeste par l'hypothèse récurrente d'une « crise » du concept.

1.1. Un concept en « crise » ?

Si la politique internationale semble, en pratique comme en théorie, imprégnée de références constantes à l'intérêt national, la notion n'en demeure pas moins âprement débattue. Jamais sans doute un concept aussi populaire n'aura été dans le même temps aussi contesté, y compris entre tenants d'une même école théorique. C'est aux États-Unis que le débat entourant la question de l'intérêt national a connu les développements les plus importants. Dès 1934, Charles Beard pose les jalons d'une réflexion sur l'idée d'intérêt national, envisagée pour la première fois comme « *susceptible de faire l'objet d'une compréhension rationnelle, d'une définition concrète et d'un usage spécifique* ». ¹⁶⁶ Depuis, si la plupart des auteurs admettent son importance, des divergences majeures demeurent quant à sa signification et aux voies les plus appropriées pour l'utiliser. De ce

¹⁶⁵ Voir Jutta Weldes, « Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment », *Mershon International Studies Review*, vol. 42, no. 2, novembre 1998, pp. 216-225; et du même auteur, *Constructing National Interest: the United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis et Londres: University of Minnesota Press, 1999.

¹⁶⁶ Charles, Beard, *The Idea of the National Interest. An Analytical Study in American Foreign Policy*, New York, MacMillan, 1934, p. 22.

point de vue, le statut de « *concept essentiellement contesté* » que Buzan attribue à la sécurité sied aussi bien à l'intérêt national.¹⁶⁷ Encore aujourd'hui, l'intérêt national figure parmi les objets d'étude les plus controversés de la discipline.

La définition concrète que Beard appelait de ses vœux reste assurément, à ce jour, le défi le plus important lancé à ceux des théoriciens qui ont tenté de rendre le concept d'intérêt national opératoire. Le caractère équivoque et polysémique inhérent du terme semble, en effet, interdire toute possibilité d'une définition rigoureuse et unanime. Dans un article publié en 1953, « *en quête d'une philosophie de la politique étrangère* », Raymond Aron, s'interroge.

L'intérêt national est-il définissable en termes strictement réalistes ? L'intérêt devient-il clair, univoque, évident dès qu'il s'agit des êtres collectifs que nous appelons États ou nations ? (...) J'ai peur que l'intérêt national soit aussi équivoque que celui des individus.¹⁶⁸

Toujours en France, Cao-Huy aboutit également à la conclusion que « *le défaut le plus grave qui frappe le concept d'intérêt national est la subjectivité* ». ¹⁶⁹ Aux États-Unis, Arnold Wolfers écrit, au début des années 1960, que non seulement ce type de notion « *n'a pas le même sens pour tout le monde* » mais « *pourrait même ne pas avoir de sens du tout* ». ¹⁷⁰ Bien qu'il lui consacre un ouvrage entier, Joseph Frankel ne qualifie pas

¹⁶⁷ Empruntée à la linguistique, cette expression renvoie à l'idée d'une notion polysémique dont l'usage et l'interprétation sont contestés en permanence en raison du caractère éminemment politique qu'elle revêt. Voir W. B. Gallie, « *Essentially Contested Concept* » (1956), dans Max Black (dir.), *The Importance of Language*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1962, pp. 121-146.

¹⁶⁸ Cf. Raymond Aron, « *En quête d'une philosophie de la politique étrangère* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 3, janvier 1953, pp. 69-91. La critique de Raymond Aron concernant le caractère subjectif et ambigu de la notion d'intérêt national est omniprésente. Dans un autre article paru en 1967, l'auteur réaffirme ce point de vue : « *Prenons la formule, parfois présentée comme théorique, selon laquelle les États agissent en fonction de leur intérêt national. La formule est exactement aussi vide de signification que celle de La Rochefoucauld, discernant l'égoïsme derrière les conduites apparemment les plus désintéressées. Quelle que soit la diplomatie d'un État, rien n'empêche de décréter que celle-ci a été dictée par la considération de l'intérêt national, aussi longtemps que l'on n'a pas donné une définition rigoureuse de celle-ci* », cf. Raymond Aron, « *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ?* », *Revue Française de Science Politique*, vol. 17, octobre 1967, pp. 837-861. Enfin, il y fait référence en permanence dans son *Paix et guerre entre les nations*.

¹⁶⁹ Thuan Cao-Huy, « *Intérêt national et politique internationale* », dans Thuan Cao-Huy (dir.), *Actualité de la question nationale*, Paris, PUF, 1980, p. 138.

¹⁷⁰ Arnold Wolfers, *Discord et Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1962, p. 147.

moins la notion de « *singulièrement vague* ». ¹⁷¹ Loin d'aboutir à un consensus, les efforts des uns et des autres pour tenter de préciser le contenu de l'intérêt national ne sont jamais parvenus à régler la question. Par exemple, le recours récurrent à la sécurité, qui demeure certainement le plus cité des éléments de définition de l'intérêt national, suffit-il à lever toute ambiguïté? ¹⁷² Pas vraiment si l'on en juge les débats dont cette notion a elle-même fait l'objet au sein des études de sécurité. ¹⁷³ Par la suite, l'élargissement de la définition à des critères plus abstraits, tels que la « *gloire* » chez Aron ou les notions de norme, de culture ou d'identité chez les constructivistes, n'a pas simplifié la tâche. En admettant ainsi la part de subjectivité dans la détermination de ces intérêts, ces auteurs ont introduit une difficulté supplémentaire puisque le problème se pose alors de savoir comment définir ces idées et ces valeurs.

Une autre série de critiques, formulées à l'origine dans le cadre du « *troisième débat* » en Relations internationales, est venue étayer l'hypothèse d'une crise du

¹⁷¹ Joseph Frankel *The National Interest*, Londres, Pall Mall, 1970, p. 15.

¹⁷² Pour Morgenthau, par exemple, l'intérêt national comporte deux éléments : l'un, nécessaire – la survie de l'État, à savoir l'intégrité territoriale, la spécificité des institutions politiques et l'identité culturelle – et l'autre, variable et déterminé par les circonstances – changement des personnalité, opinion publique, intérêts particuliers et politique des partis –. Cf. Hans Morgenthau, « Another Great Debate: the National Interest of the United States », *The American Political Science Review*, 46, décembre 1952, pp. 972-973. On retrouve les mêmes critères, à peu de choses près, chez Robert Osgood qui définit l'intérêt national, avant tout, comme la survie nationale ou la conservation de soi (intégrité territoriale, indépendance politique et maintien des institutions fondamentales) à laquelle il ajoute le prestige et la grandeur. Cf. Robert E. Osgood, *Ideas and Self-Interest in America's Foreign Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 1953, pp.5-6. Un peu moins de trente ans plus tard, Nuechterlein identifie quatre « intérêts fondamentaux » : la défense du territoire ; le bien-être économique ; un ordre mondial favorable à la sécurité et au commerce du pays ; la défense et la promotion d'un ensemble de valeurs conçues comme universellement valables. Cf. Daniel Nuechterlein, « The Concept of National Interest: A Time for New Approaches », *Orbis*, 23, printemps 1979, p. 76. Enfin, plus récemment, Alexander Wendt relève quatre types d'intérêt national : la survie physique ; l'autonomie définie comme la capacité pour un État et pour sa société d'exercer le contrôle sur l'allocation des ressources et sur les choix du gouvernement ; le bien-être économique ; la valorisation collective de soi. Cf. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁷³ Pour un exposé de ces débats, voir notamment Hélène Viau, *La (re)conceptualisation de la sécurité dans les théories réaliste et critique*, Montréal, CEPES - Série Mémoires, août 2000. Et aussi, David Baldwin, « The Concept of Security », *Review of International Studies*, vol. 23, no. 1, 1997, pp. 5-26. Voir également Jef Huysmans, « Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier », *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 2, 1998, pp. 226-255.

concept.¹⁷⁴ Partant du constat que la politique mondiale se caractérise désormais par une multiplicité d'acteurs et des dynamiques « nouvelles » (interdépendance, mondialisation, etc.), certains auteurs, et plus particulièrement les transnationalistes, prennent leur distance avec cette notion clairement associée au postulat classique d'un monde exclusivement stato-centré. « *L'intégrité même de l'État-Nation étant mise en cause, le cadre territorial de la loyauté humaine ayant éclaté, remplacé par un nouveau modèle de 'loyautés multiples', que peut encore, dans ces conditions, signifier l'intérêt national ?* », s'interroge par exemple Cao-Huy.¹⁷⁵ Avant même de devenir l'une des figures de proue du transnationalisme, James Rosenau jugeait pour sa part que « *l'interdépendance grandissante entre les Nations et l'émergence d'un nombre croissant d'acteurs supranationaux amoindrissent (notre) dépendance vis à vis du concept d'intérêt national* ». ¹⁷⁶ Autant de réalités contemporaines qui « *battent en brèche la conception classique de l'intérêt national* », conclut Stanley Hoffmann.¹⁷⁷ Alors qu'il constituait la référence ultime dans l'analyse réaliste, l'intérêt national représente désormais un facteur parmi d'autres de la politique mondiale, sinon un objectif illusoire s'effaçant devant la coalition des intérêts transnationaux. Dans cette perspective, la question ne réside pas tant dans la manière la plus adéquate d'appréhender le concept mais bien dans la pertinence d'une lecture des phénomènes internationaux en termes d'intérêt national. C'est donc l'existence même de l'intérêt national en tant que référent de la politique internationale qui semble menacée, ce que confirme Martin Rochester pour qui l'intérêt national, dans sa formulation classique, apparaît plus que jamais comme une contradiction en soi.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Pour des développements sur l'expression « troisième débat », voir notamment Yosef Lapid, « The Third Debate: On the Prospect of International Theory in a Post-Positivist Era », *International Studies Quarterly*, vol. 33, no. 3, pp. 235-254.

¹⁷⁵ Thuan Cao-Huy, *op. cit.*, p. 143.

¹⁷⁶ James Rosenau, « National Interest », dans D.L. Sills (dir.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 11, New York, Free Press, 1968, p. 39.

¹⁷⁷ Stanley Hoffmann, « Redéfinir l'indépendance », in *Les conditions de l'indépendance nationale dans le monde moderne*, Actes du Colloque international tenu à l'Institut Charles-de-Gaulle, Paris, Cujas, pp. 151-152, cité dans Cao-Huy Thuan, *op. cit.*, p. 146.

¹⁷⁸ L'auteur propose ainsi une reformulation substantielle du concept susceptible de « réconcilier et de résoudre les tensions » nées de l'émergence de nouvelles dynamiques à l'intérieur du système international. Il s'agit en particulier d'inciter les décideurs (américains) à adapter leurs représentations traditionnelles aux

Bien plus que les débats autour de sa définition ou de sa pertinence, c'est sans doute le caractère normatif et prescriptif du concept qui lui a été le plus préjudiciable. L'intérêt national participe de ces thèmes en science politique, à l'instar de la légitimité par exemple, qui occupent une place paradoxale dans la réflexion en raison de la dimension de jugement qu'ils impliquent. À cet égard, si aucun tenant de la neutralité axiologique ne s'aviserait de faire explicitement siennes les prétentions normatives affichées par les premiers adeptes de l'intérêt national, un auteur tel que Morgenthau les assumait en revanche pleinement.¹⁷⁹ L'intérêt national constitue le « *critère éternel par rapport auquel l'action politique doit être jugée et au nom de laquelle elle doit être conduite* », écrivait-il, dès les premières pages de son ouvrage de référence.¹⁸⁰ Dans les faits, l'intérêt national constituera plus prosaïquement pour les réalistes un moyen de dénoncer la tradition idéaliste de l'entre-deux guerres et de prôner une conduite rationnelle de la politique extérieure américaine au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.¹⁸¹ Au-delà des conditions particulières marquant l'émergence du concept, cette dimension normative introduite par les réalistes reste omniprésente dans la littérature. Certains, comme Nincic, confirment que la « *fonction ultime du concept (demeure) normative, à savoir fournir un standard à partir duquel on juge la conduite de la*

réalités du monde contemporain. Voir J. Martin Rochester, « The Paradigm Debate in International Relations and its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the "National Interest" », *Western Political Quarterly*, vol. 31, no. 1, mars 1978, pp. 48-58.

¹⁷⁹ Il proclame ouvertement que « *le réalisme politique ne contient pas seulement un élément théorique mais aussi un élément normatif. [...] (Le réalisme) considère qu'une politique étrangère rationnelle est une bonne politique étrangère* ». Cf. Hans, Morgenthau *Politics Among Nations*, p. 8.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸¹ E.H. Carr affirme ainsi sa volonté de « pallier le penchant aveuglant et dangereux de toute pensée anglo-saxonne, d'ordre tant académique que populaire, en matière de politique internationale, à savoir sa tendance à totalement négliger la facteur principal de celle-ci qu'est la puissance ». Plus vindicatif encore, G. Kennan dénonce « l'enthousiasme avec lequel des groupes de pacifistes bien-pensants ont poussé MM. Briand et Kellog à conclure l'un des engagements internationaux des plus futiles et des plus absurdes », et ce parce que de tels « schémas utopiques » non seulement créent de faux espoirs, mais en plus « détournent l'attention (...) des rudes conflits de puissance (...) qui se produisent à travers le monde ». Cf. E.H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, London, MacMillan, 1949, et Georges F. Kennan, *Realities of American Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1954, cité dans Dario Battistella, « Le discours de l'intérêt national », *op. cit.*, p. 550.

politique étrangère ». ¹⁸² D'autres, en revanche, comme George et Keohane, se montrent sceptiques et jugent que « *l'intérêt national est devenu un concept si élastique et ambigu que son rôle comme guide de la politique étrangère est désormais problématique et controversé* ». ¹⁸³ En France, ils ne sont pas rares à avoir dénoncé l'usage doctrinaire du concept. C'est le cas notamment de Aron qui, une fois de plus, se montre virulent à l'encontre de Morgenthau.

Si le sociologue était capable de dire ce qu'est, en raison, l'intérêt national, il serait en mesure de dicter aux hommes d'État leur conduite au nom de la science. Il n'en est rien. (...) La pluralité des objectifs qu'une unité politique peut viser, la dualité essentielle de la puissance vers l'extérieur et du bien commun (cohérence de la cité ou moralité des citoyens) vers l'intérieur, font de l'intérêt national le but d'une recherche, non un critère d'action. ¹⁸⁴

C'est aussi l'avis de Jean-Baptiste Duroselle qui n'est guère plus tendre sur la question que son compatriote et scelle le sort du concept au début des années 1990.

Il serait beau de pouvoir déterminer un intérêt national objectif. On étudierait alors les relations internationales sous la forme simple d'une comparaison entre l'intérêt national proposé par les leaders et l'intérêt national objectif. Le malheur est que toute réflexion sur un intérêt objectif est subjective. Seuls les doctrinaires croient qu'ils atteignent l'objectivité scientifique. Mais c'est subjectivement qu'ils ont adopté la doctrine. ¹⁸⁵

Compte tenu de ces obstacles, plusieurs auteurs ont contesté la valeur analytique de l'intérêt national. Dans un article paru en 1968, James Rosenau juge ainsi le concept « *moribond* », qui « *n'a jamais tenu sa promesse d'être un outil analytique* ». ¹⁸⁶ Constat auquel s'associe Fred Sondermann, quelques années plus tard, en affirmant que l'intérêt national est « *trop large, trop général, trop vague, trop 'fourre-tout' pour remplir adéquatement ses fonctions analytiques* ». Plus récemment, Dario Battistella a fait siennes les conclusions de ces auteurs comme point de départ de sa propre analyse de l'intérêt

¹⁸² Miroslav Nincic, « The National Interest and Its Interpretation », *The Review of Politics*, vol. 6, hiver 1999, p. 30.

¹⁸³ Alexander George et Robert Keohane, « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans Alexander George (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980, p.218.

¹⁸⁴ Raymond Aron, *Paix et guerre*, op. cit., p. 288.

¹⁸⁵ Jean-Baptiste Duroselle, *Tout empire périra. Théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 101.

¹⁸⁶ James Rosenau, « National Interest », loc. cit., p.36

national en « *refusant d'accorder une attention particulière à l'affirmation de la possibilité d'un concept 'intérêt national' relevant de l'ordre de la connaissance scientifique et susceptible à ce titre, d'être utilisé comme outil analytique* ». ¹⁸⁷ Si le scepticisme de ces auteurs vis-à-vis du concept ne les a pas conduits pour autant à l'abandonner, d'autres se sont montrés plus radicaux. C'est notamment le cas de John Kautsky pour qui, puisque l'on ne peut démontrer que l'intérêt national « *se réfère à une réalité empirique qui soit, d'une manière ou d'une autre, mesurable* », il est préférable pour les politologues « *qu'ils se tiennent éloignés de ce concept* ». ¹⁸⁸ Une posture adoptée également par un auteur comme Graham Allison dont le célèbre *Essence of Decision* ne consacre pas même une ligne à la notion d'intérêt national. ¹⁸⁹

Faut-il pour autant déduire de ces obstacles que le concept d'intérêt national est inutile pour le politologue? Non, répondent la plupart des théoriciens, y compris les plus critiques vis-à-vis du concept. Rosenau rappelle ainsi que « *si l'intérêt national n'a que peu d'avenir en tant que concept analytique, son usage politique constituera encore longtemps une donnée susceptible d'être analysée* ». ¹⁹⁰ De la même manière, Fred Sondermann affirme pour sa part que l'intérêt national a « *une signification pour ceux qui déterminent et conduisent la politique et pour ceux au nom de qui cette politique est menée* » et d'en conclure que « *l'usage de ce terme est une donnée significative pour le chercheur en politique étrangère* ». ¹⁹¹ C'est également le cas de Dario Battistella qui, tout en refusant d'accorder une quelconque valeur analytique à la notion, se propose néanmoins de démontrer la nature politico-idéologique de celle-ci. ¹⁹² Enfin, Raymond Aron, lui-même, que l'on ne peut guère soupçonner de sympathie à l'égard de la notion,

¹⁸⁷ Dario Battistella, « Le discours de l'intérêt national », *op. cit.*, p. 18.

¹⁸⁸ John Kautsky, « The National Interest. The Entomologist and the Beetle », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 10, mai 1966, p. 228.

¹⁸⁹ Battistella note ainsi que dans la première édition, Allison n'emploie pas une seule fois ce terme alors que dans la deuxième édition, une seule allusion dans une note de fin de chapitre. Cf. Dario Battistella, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », *op. cit.*, p. 146.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 39.

¹⁹¹ Fred Sondermann, « The Concept of the National Interest », *Orbis*, vol. 21, printemps 1977, p. 126 et 135.

¹⁹² Dario Battistella, « Le discours de l'intérêt national », *op. cit.*, p. 12.

ne s'empêche pas, malgré toutes ses critiques, d'y recourir en permanence. Sans nier les changements fondamentaux intervenus à la faveur des dernières décennies et leurs conséquences non moins fondamentales pour la politique mondiale, il nous semble que celles-ci sont moins univoques qu'il n'y paraît. La mondialisation, pas plus que la fin de la guerre froide ni même l'avènement souhaité – et souhaitable – d'un ordre international multilatéral faisant la part belle à de « nouveaux » acteurs, n'ont éclipsé l'acteur étatique. Bien qu'il ne soit évidemment pas le seul déterminant de la politique étrangère, ce qu'il n'a du reste jamais été en dépit des efforts des réalistes pour qu'il le devienne, l'intérêt national n'a pas disparu ni du discours ni de la pratique politique. Il demeure bien enraciné dans le « *monde (étatique) du sens commun* », pour reprendre un terme cher à Bourdieu.¹⁹³ Dès lors, sans préjuger à ce stade de la possibilité d'un usage « scientifique » du concept, ces auteurs soutiennent que la notion d'intérêt national constitue, encore de nos jours, une donnée significative de la politique internationale et mérite, à ce titre, une attention particulière et si possible une théorisation adéquate.

En définitive, en faisant de ce concept l'une des pierres angulaires de l'approche réaliste, Morgenthau a définitivement arrimé l'intérêt national à l'ordre du jour de la discipline. A cet égard, si certains ont pu considérer que les relations internationales s'apparentaient à un dialogue sans fin avec Thucydide, les réflexions sur l'intérêt national peuvent sans aucun doute être qualifiées de dialogue sans fin avec Morgenthau. C'est ainsi qu'au cœur de la lutte que se livrent les chercheurs pour ce que Bourdieu nomme le « *monopole de l'autorité ou de la compétence scientifique* », la notion d'intérêt national s'est métamorphosée en enjeu de premier ordre.¹⁹⁴ L'intérêt des chercheurs pour l'intérêt national ne relève donc pas seulement de motivations « pures » et purement intellectuelles mais participe également d'une stratégie politique à l'intérieur du champ scientifique.¹⁹⁵

¹⁹³ Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 125.

¹⁹⁴ Pierre Bourdieu, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 2-3, juin 1976, pp.88-104.

¹⁹⁵ Nous entendons par champ scientifique la définition qu'en donne Pierre Bourdieu, à savoir le « *système des relations objectives entre les positions acquises (dans les luttes intérieures)* » et le « *lieu (c'est à dire l'espace de jeu) d'une lutte de concurrence qui a pour enjeu spécifique le monopole de l'autorité*

Côté réaliste, les différents travaux qui visent à redéfinir le concept d'intérêt national sont indissociables de l'entreprise plus globale menée par les successeurs de Morgenthau pour « assurer le maintien de l'hégémonie de ce paradigme sur la discipline des Relations internationales face aux défis lancés par les autres écoles théoriques ».¹⁹⁶ Dans le même temps, l'intérêt national est devenu la cible privilégiée des autres approches dans leurs tentatives de contester le paradigme dominant en lui disputant sa suprématie sur son propre terrain et, ajouterait Bourdieu, un moyen efficace de s'assurer au passage une certaine visibilité auprès des pairs-concurrents. Ainsi, lorsque des auteurs tels que Wendt, Finnemore et Weldes entreprennent de reformuler un concept aussi symbolique et « prestigieux » que celui d'intérêt national, c'est le cœur de la pensée réaliste lui-même qui est visé.¹⁹⁷

Compte tenu de l'homologie étroite entre les discours politique et théorique de l'intérêt national, qui s'explique certainement en partie par les liens tout aussi étroits qu'entretiennent ces deux champs, notamment aux États-Unis, la prégnance de l'intérêt national au cœur des programmes de recherche ne va pas sans soulever certaines interrogations du point de vue de la production des connaissances elle-même. Partant du constat que les chercheurs en sciences sociales participent eux-mêmes à la vie sociale, et sont dès lors naturellement portés dans leur analyse du monde social à s'aligner sur les mots et les concepts de la vie quotidienne, certains auteurs critiques s'interrogent sur les implications d'un usage conservateur du langage commun dans le champ scientifique. En effet, en acceptant ainsi le dialogue à l'intérieur d'un cadre prédéfini et relativement délimité (en l'occurrence celui, maintes fois amendé, du méta-paradigme rationaliste),

scientifique (...) définie comme le monopole de la compétence scientifique, entendue au sens de capacité de parler et d'agir légitimement (c'est à dire de manière autorisée et avec autorité) en matière de science ». Cf. Pierre Bourdieu, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 2-3, juin 1976, pp. 88-104.

¹⁹⁶ Jean-François Rioux, Eric Keenes et Greg Legaré, « Le néoréalisme ou la reformulation du paradigme hégémonique en relations internationales », *Études internationales*, vol. 19, no.1, mars 1988, pp. 57-80.

¹⁹⁷ On en veut pour preuve l'application avec laquelle chacun de ces auteurs prend comme point de départ de sa propre analyse une critique, souvent virulente, de la conception morgenthauienne de l'intérêt national.

n'est-ce pas déjà lui accorder une rationalité et une légitimité (politique) qui ne sont peut-être pas justifiées ? Le risque majeur encouru par nombre d'auteurs consiste non seulement à réifier un discours (trop) longtemps dominant en théorie des relations internationales – celui de l'intérêt national comme guide acceptable de la politique étrangère – mais également à retarder le développement de discours et d'outils analytiques alternatifs.¹⁹⁸ Finalement, c'est toute la question de l'influence du chercheur, en tant que sujet pensant et agissant, et celle des enjeux politiques et normatifs qui sous-tendent la démarche scientifique qui sont ici posées.¹⁹⁹ De ce point de vue, force est d'admettre que la réflexion théorique sur l'intérêt national n'échappe pas au constat plus général selon lequel les débats instaurés en Relations internationales servent principalement à discipliner la discipline.²⁰⁰

Cette critique, associée à une approche réflexive du savoir, pourrait incontestablement s'adresser à ce travail doctoral : une énième analyse de la notion d'intérêt national qui perpétue une délimitation plus ou moins stricte de quelques concepts structurants légitimes. Elle ne nous semble toutefois ni rédhibitoire ni insurmontable, dès lors que l'on accepte d'engager la discussion sur les enjeux normatifs et métathéoriques inhérents à toute entreprise de théorisation. A cet égard, lorsque Neufeld souligne que « *de même que les faits et les valeurs, les communautés de recherche et les agendas politiques sont toujours imbriqués* », il nous invite, ni plus ni moins, à mener une réflexion subséquente sur l'imbrication étroite entre pratique et

¹⁹⁸ Voir notamment Chantal Robichaud, « Le concept d'intérêt national en relations internationales. De l'origine de son utilisation à sa reformulation par le constructivisme conventionnel », Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2004.

¹⁹⁹ Sur cette question de la réflexivité, voir notamment l'article de Mark Neufeld, « Reflexivity and International Relations Theory », *Millenium*, vol. 22, no. 1, 1993, pp.60-61 ainsi que son ouvrage, *The Restructuration of International Relations Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. Voir également Pierre Bourdieu et Loïc D. Wacquant, *An invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, et Pierre Bourdieu, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir, 2001.

²⁰⁰ Ole Waever rappelle ainsi que la tradition des 'grands débats' en relations internationales sert « à définir à la fois la hiérarchie des formes du travail [scientifique] (...) et à donner une signification à une large part de ce qui est déjà ». Cf. Ole Waever, « Prolegomena to a Posthumous Textbook: How should we teach (IR ?) theory in a post-international age ? », 5th Pan-European International Relations Conference. *Standing Group on International Relations*, La Haye, septembre 2004.

théorie de l'intérêt national.²⁰¹ En tout état de cause, passer la notion d'intérêt national sous silence au seul prétexte que son évocation risque de contribuer à maintenir l'ordre (scientifique et politique) établi constitue un argument difficilement recevable. Quand bien même elle ne serait guère plus qu'un instrument politique et idéologique aux mains de quelques-uns, la notion d'intérêt national s'inscrit dans une certaine vision du monde et sous-tend des pratiques qui, elles, ont des implications matérielles et contribuent chaque jour à façonner notre réalité. A ce titre et pour cette seule raison, à défaut de réinventer l'imaginaire politique issu de Westphalie, nous rejoignons volontiers le philosophe et ancien conseiller du président Mitterrand, Régis Debray, lorsqu'il déclare à propos de l'intérêt national, dans *La Puissance et les rêves*, qu'il « vaut mieux en parler ».²⁰² Reste à savoir comment.

1.2. Le Réalisme et l'intérêt national

S'il est difficile de recourir à la notion d'intérêt national sans évoquer l'école réaliste, il est encore plus délicat de prétendre résumer ce qui a été écrit par les tenants de cette approche en quelques paragraphes. Notre exposé de la conception réaliste de l'intérêt national ne rend pas justice à la pluralité de ce paradigme. La pensée d'un auteur comme Raymond Aron, par exemple, reste difficile à classer et mériterait assurément, sur cette question spécifique de l'intérêt national, un traitement à part.²⁰³ Comme on a pu le constater, il compte parmi ceux qui ont adressé les critiques les plus sévères à l'encontre du concept et de l'usage qu'en faisait Morgenthau. Cependant, la portée de ces critiques, pourtant légitimes, ne nous semble pas suffisamment conséquente pour proposer une alternative crédible susceptible d'améliorer notre compréhension du processus décisionnel en politique étrangère et du rôle qu'y joue l'intérêt national. Cela est

²⁰¹ Mark Neufeld, « Reflexivity and International Relations Theory », *loc. cit.*, pp. 60-61.

²⁰² Régis Debray, *La puissance et les rêves*, Paris, Gallimard, 1984, p. 122 et suiv.

²⁰³ Sur les spécificités de l'approche de Raymond Aron par rapport aux réalistes américains, voir notamment Stanley Hoffmann, « Raymond Aron and the Theory of International Relations », *International Studies Quarterly*, vol. 29, no. 1, mars 1985, pp. 13-37.

d'ailleurs vrai pour la plupart des tenants de cette école qui, en refusant de rompre avec certains postulats classiques, s'interdisent la possibilité de sortir du carcan théorique dans lequel leurs pairs les ont enfermés. Ainsi, à quelques exceptions près, les réalistes – classiques comme « néo- » – ont en commun une conception assez monolithique et rationaliste de l'intérêt national, qui peine à éclairer la décision dans nombre de situations.

Dans un système voué à l'anarchie, sur lequel plane en permanence l'ombre de la guerre, la sécurité constitue la préoccupation majeure de l'État et le dilemme qu'elle engendre entre acteurs une condition permanente du système. La défense de l'intérêt national s'affirme alors comme un *impératif de survie* auquel chaque État doit consentir pour assurer sa sécurité. Dans la conception morgenthaliennne, l'intérêt national constitue avant tout une *donnée objective*, inscrite à la fois dans la géographie et dans la nature humaine, et une *donnée stable*, qui « ne varie pas selon les circonstances de temps et de lieu ».²⁰⁴ Ce qui expliquerait que la politique extérieure s'apparente souvent à « un continuum rationnel et intelligible, (...) indépendamment des motivations, des préférences et des qualités morales et intellectuelles des hommes d'État successifs ».²⁰⁵ Parmi les critiques qui ont été adressées à Morgenthau, le lien qu'il établit entre la notion d'intérêt national et celle, tout aussi « indéfinissable et ambiguë », de puissance constitue l'une des plus sérieuses.²⁰⁶ Dans le même temps, son penchant pour le postulat de la rationalité conduit l'auteur à soutenir que la maximisation de l'intérêt national obéit à un calcul coûts bénéfices à partir duquel le décideur doit être en mesure d'établir des préférences ordonnées et constantes. Ce caractère à la fois objectif, stable et rationnel de l'intérêt national participe pleinement d'une approche réaliste qui entend faire la preuve qu'il est possible d'établir des lois générales en politique internationale. L'intérêt national se meut alors en « critère éternel par rapport auquel l'action politique doit être jugée et au nom

²⁰⁴ Hans Morgenthau, « Another 'Great Debate' », *loc. cit.*, p. 972.

²⁰⁵ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, *op. cit.*, p. 6.

²⁰⁶ James Rosenau, « National Interest », *op. cit.*, p.37. Pour une critique, voir également Alexander George et Robert Keohane, « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans Alexander George (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980, p. 65 et *suiv.*

de laquelle elle doit être conduite ».²⁰⁷ En l'occurrence, à la fin des années 1960, Hans Morgenthau prône une nouvelle politique étrangère des États-Unis, arguant du fait que la politique menée au Viêt-nam compromet sérieusement l'intérêt national américain.²⁰⁸ Face à ces prétentions, les réactions et les critiques sont nombreuses – nous y reviendrons par la suite – auxquelles d'autres réalistes vont tenter de répondre.

Parmi les différentes entreprises pour remédier aux biais du réalisme classique, celle de Kenneth Waltz reste à ce jour la plus globale.²⁰⁹ Afin de corriger la conception « réductionniste » de son prédécesseur, Waltz élabore une théorie privilégiant la structure du système international. Dans la perspective néo-réaliste, s'il n'a plus la fonction téléologique que lui confère Morgenthau, l'intérêt national reste un concept utile et une source d'explication du comportement des États. « Dire qu'un pays agit conformément à son intérêt national signifie que, ayant examiné les exigences de sa sécurité, il essaie de les satisfaire ».²¹⁰ L'intérêt national existe en raison de la structure anarchique du système et sa traduction en actes politiques concrets est directement fonction de la configuration particulière de ladite structure. Toujours selon Waltz, « est sous-entendue dans le concept d'intérêt national l'obligation de planifier prudemment ses actions diplomatiques et militaires sous peine de mettre en danger sa survie en tant qu'État. L'action appropriée est calculée en fonction de la situation dans laquelle l'État se trouve ».²¹¹ À peu de choses près, dans un jargon affiné, on retrouve la conception déterministe classique de l'intérêt national, défini cette fois non pas en termes de puissance mais de sécurité, en tant que catégorie objective universellement valable. À la même période, une autre figure importante du réalisme, Stephen Krasner, se porte au secours de l'intérêt national.²¹² Proclamant à son tour la nécessité de remédier aux limites de l'approche de Morgenthau,

²⁰⁷ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, op.cit., p. 12.

²⁰⁸ Voir, par exemple, Hans Morgenthau, *Vietnam and the United States*, Washington, Public Affairs Press, 1965; et du même auteur, *A New Foreign Policy for the United States*, New York, Washington et Londres, Frederick A. Praeger, Publishers, 1969.

²⁰⁹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979, p. 1.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 134.

²¹¹ *Idem.*

²¹² Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

Krasner se propose de recourir à une méthode inductive, privilégiant « *l'examen de ce que les acteurs étatiques disent et font* ». ²¹³ Il établit ainsi que la politique d'investissements des firmes américaines, dans le secteur des matières premières, dans les pays d'Amérique centrale et latine, répond à un ensemble cohérent d'objectifs définis par Washington. Il existe donc effectivement un intérêt unitaire et à long terme des États-unis qui s'émancipe des contraintes internationales et des exigences sociétales. Là encore, bien qu'amendée, la définition de Krasner rejoint largement celle de Morgenthau, en particulier en ce qui concerne le caractère objectif et inaliénable de l'intérêt national et sa permanence dans le temps. ²¹⁴ Ce qui ne saurait être étonnant dans la mesure où la démarche de Krasner consiste moins à rendre le concept scientifiquement opératoire qu'à le réhabiliter en tant que pratique politique acceptée et acceptable. Ainsi, lorsqu'il parle de « *défendre l'intérêt national* », ce n'est pas tant contre les critiques relatives à sa valeur heuristique que « *contre les approches rivales les plus importantes, le libéralisme pluraliste et le marxisme* ». ²¹⁵ Un parti pris qui octroie finalement une place centrale à l'idéologie dans l'intérêt national qui « *doit en dernière analyse être compris non pas en termes d'objectifs économiques ou stratégiques, mais en termes d'objectifs idéologiques* ». ²¹⁶

Toujours à la fin des années 1970, Daniel Nuechterlein propose à son tour une « *approche plus systématique* » du concept d'intérêt national dont « *la réhabilitation (...), en tant qu'outil utile à la compréhension du comportement des États, nécessite qu'on y*

²¹³ *Ibid.*, p. 42.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 43. Un héritage qu'il revendique, au demeurant, assez ouvertement lorsqu'il affirme que son ouvrage « *tente de démontrer la supériorité de l'approche étatiste de la politique extérieure. (...) Un paradigme étatiste considère l'État comme acteur autonome. Les objectifs poursuivis par l'État, qui ne sauraient être réduits à la simple somme des besoins privés, peuvent de manière appropriées être appelés 'intérêt national'* ». Cf. *Ibid.*, p. 5.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 6. Voir également sur cette question des acteurs sociétaux, p. 45 *et suiv.*

²¹⁶ L'auteur accorde d'ailleurs une importance essentielle à cette dimension idéologique. On en veut pour preuve cette affirmation selon laquelle « *l'État est un ensemble de rôles et d'institutions ayant leurs propres objectifs qui, (...) associés à des visions idéologiques ambitieuses relatives à l'ordre du monde, peuvent être qualifiés d'intérêt national* ». Voir Stephen Krasner, *op. cit.*, p. 110.

ajoute une dimension idéologique ».²¹⁷ Son analyse des intérêts nationaux en jeu pour différents États dans le cas de crises majeures (la crise de Suez en 1956, celle de Cuba en 1962, celle de l'embargo sur le pétrole arabe en 1973-1974 et celle du Viêt-Nam entre 1965 et 1968) a la mérite d'étendre la définition des intérêts nationaux à la défense et la promotion des valeurs idéologiques.²¹⁸ Sa matrice a d'ailleurs fait des émules, comme en témoignent par exemple les analyses de Macnamara sur les intérêts nationaux du Canada.²¹⁹ Cependant, le plaidoyer de l'auteur en faveur d'un examen de « *la culture politique et de la psychologie des États impliqués dans les crises internationales* » ne marque pas de différence réelle avec le réalisme traditionnel en ce sens qu'il reste lié au postulat rationaliste, en particulier lorsqu'il s'agit pour les dirigeants d'identifier un intérêt vital dont l'importance pour le bien-être du pays nécessite de recourir à la force.²²⁰ D'autres auteurs se décident à affronter la question éthique qui entache depuis l'origine la conception réaliste de l'intérêt national, à laquelle il est fait grief d'instrumentaliser un monde où s'affrontent les intérêts de tous contre tous et de véhiculer une image déformée

²¹⁷ Donald E. Nuechterlein, « The Concept of National Interest: A Time for New Approaches », *Orbis*, 23, printemps 1979, p.73-92. Voir également du même auteur un ouvrage remarqué, *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World*, 2nd éd., Lexington, University press of Kentucky, 2001.

²¹⁸ L'auteur identifie ainsi quatre types d'intérêts fondamentaux : la défense de l'État et de ses habitants contre la menace d'un recours à la violence physique de la part d'un autre État et/ou la défense de son système politique (*defense interest*) ; la promotion du bien-être économique (*economic interest*) ; le maintien d'un ordre mondial favorable à la sécurité et au commerce du pays (*world-order interest*) ; la défense et la promotion des valeurs idéologiques conçues comme universellement valables (*ideological interest*). A quelques nuances près, on retrouve bien avant l'heure la définition proposée par Wendt. Bien qu'elle ne suggère aucune priorité d'un intérêt sur l'autre, ni n'établit de séparation stricte entre les différents niveaux, cette distinction subordonne, même de façon relative, le bien-être économique au politique. Cf. Donald Nuechterlein, « The Concept of National Interest », *loc. cit.*, p. 77.

²¹⁹ Voir notamment James S. Finan et W.D. Macnamara, « An illustrative Canadian Strategic Risk Assessment », *Canadian Military Journal*, Automne 2001, pp. 29-34; et plus récemment W.D. Macnamara et Ann Fitz-Gerald, « A National Security Framework for Canada », *Policy Matters*, octobre 2002, vol. 3, no. 10.

²²⁰ Un intérêt devient vital lorsque « *les responsables politiques les plus élevés d'un État souverain concluent que la question en jeu est si fondamentale pour le bien-être politique, économique et social de leur pays qu'il ne doit plus être accepté de compromis, quand bien même cela conduirait à l'usage de la force militaire et économique* ». Cf. Donald Nuechterlein, « The Concept of National Interest », *loc. cit.*, p. 85.

du système international.²²¹ Prenant position dans ce débat, David Clinton soutient que « *l'intérêt national doit avoir des implications normatives* » et que les mises en cause du concept sur la base d'arguments éthiques proviennent essentiellement d'une confusion quant au sens de ce dernier.²²² Il soutient notamment qu'en « *situant les États sur un terrain commun, aucun ne revendiquant le monopole de la vertu* », la poursuite des intérêts nationaux facilite une compréhension mutuelle entre les États et « *encourage une certaine modestie dans les visions du monde, (ce qui) incline dans le sens de la tolérance et de la coopération* ». ²²³ Aussi louable soit cette tentative de sauvetage du concept comme guide moralement acceptable de la politique des États sur la scène internationale, en mêlant critères rationnels et considérations normatives, elle ne rompt pas avec la conception des classiques. Et lorsqu'il conclut brillamment que l'intérêt national offre « *un standard à partir duquel on peut condamner les régimes qui répriment leurs populations ou discriminent certains par rapport à leurs droits* », Clinton se contente de rejouer, à quelques notes conjoncturelles près, une partition identique à celle mise en musique trente ans plus tôt par le père fondateur du réalisme classique.²²⁴

Finalement, les efforts entrepris par nombre d'auteurs du courant réaliste pour tenter de réhabiliter le concept d'intérêt national ne sont guère parvenus à faire taire les critiques persistantes adressées à la conception monolithique et étatiste des réalistes. Cinquante ans après la sacralisation morgenthaliennne de l'intérêt national, les théories

²²¹ Morgenthau avait déjà tenté de répondre à cette question sans pour autant convaincre. Déjà en 1951, il écrivait que « *le choix n'est pas entre des principes moraux et un intérêt national, totalement dépourvu de dignité morale, mais entre des principes moraux détachés de la réalité politique, et d'autres puisés dans cette réalité politique* ». Cf. Hans Morgenthau, *In Defence of the National Interest: A Critical Examination of American foreign Policy*, New York, Alfred A. Knopf, 1951, p. 33.

²²² L'auteur distingue l'intérêt national des intérêts nationaux, qu'il nomme les « intérêts d'État ». Le premier est perçu dans sa définition traditionnelle comme « *le bien commun global d'une société dans son ensemble* » alors que les seconds se « *réfèrent à un principe général et régulateur de la diplomatie, qui positionne le bien commun de la société, dans ses relations avec les autres unités nationales, comme fin de l'action diplomatique* ». Alors que le premier vise à « *maintenir la capacité de l'État à protéger la société tout en poursuivant sa recherche du bien commun* », les seconds ne sont que les objectifs plus retreints, attachés à sa réalisation. Cf. David W. Clinton, « The National Interest: Normative Foundations », *Review of Politics*, 48, automne 1986, p. 496. Cette distinction rappelle étrangement le choix des constructivistes d'abandonner le terme d'intérêt national pour lui préférer celui d'intérêts nationaux.

²²³ David Clinton, *loc. cit.*, p. 512.

²²⁴ *Ibid.*, p. 498.

réalistes et néo-réalistes, malgré leurs multiples variantes, présentent à quelques détails près un visage relativement cohérent et unifié sur la question. De manière générale, l'intérêt national est définissable, objectif et rationnel et constitue un guide (moralement acceptable) en matière de politique étrangère. De ce point de vue, malgré l'élaboration d'outils conceptuels parfois novateurs, l'analyse décisionnelle, pas plus que l'approche libérale, ne remettent en cause ce postulat de la rationalité. Tout au plus, l'ont-elles mis en œuvre de manière moins stricte, s'interdisant sciemment de sortir du carcan théorique dans lequel est enfermé ce concept depuis l'origine. C'est précisément contre ce consensus que vont tenter de réagir certains auteurs à la faveur du tournant sociologique, d'une part, en soulignant les insuffisances de la conception dominante de l'intérêt national et, d'autre part, en tentant de préciser (systématiser) ce que pourraient (devraient) être les fondements d'une redéfinition du concept.

1.3. (Re)définir l'intérêt national comme construction sociale

Parmi le foisonnement de travaux auxquels le tournant sociologique a donné lieu, quelques uns se sont directement attardés sur la question spécifique de l'intérêt national. Alexander Wendt est ainsi l'un des premiers à avoir jeté les bases d'une redéfinition globale de l'intérêt national dans *Social Theory of International Politics*, paru en 1999.²²⁵ Son ambition de faire du constructivisme (conventionnel) la « troisième voie » de la discipline valait bien quelques coups portés contre ce symbole réaliste. Dans son ouvrage *National Interest in International Society*, Martha Finnemore illustre bien, quant à elle, le tournant pris par le constructivisme dominant et son rapprochement progressif avec les autres grands courants de la discipline.²²⁶ Enfin, la contribution de Jutta Weldes, citée à plusieurs reprises, est symptomatique du schisme croissant au sein du mouvement constructiviste et de l'émergence récente d'un constructivisme critique.

²²⁵ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; voir aussi du même auteur, « Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46, printemps 1996, pp. 143-187.

²²⁶ Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, Cornell University Press, 1996.

En France, la seule tentative réelle visant à re-conceptualiser l'intérêt national reste, à notre connaissance, celle de Dario Battistella dans sa thèse de doctorat, non publiée mais ayant donné lieu à quelques articles, sur *Le discours de l'intérêt national* soutenue en 1995. Par ailleurs, d'autres auteurs – et ils sont nombreux – pouvant se réclamer (mais pas nécessairement) d'une démarche sociologique, apportent des outils intéressants et novateurs sur certains aspects plus particuliers de la question. C'est le cas d'auteurs tels que Bill McSweeney ou David Campbell, déjà évoqués dans le chapitre précédent et dont les travaux sur la sécurité offrent des pistes éclairantes à plus d'un titre en ce qui concerne l'intérêt national. Il en va de même d'un certain nombre d'auteurs classiques dont les critiques du concept restent souvent, sous certains angles, parfaitement pertinentes, celles-ci pêchant surtout par leur absence d'alternatives véritablement crédibles. De ce point de vue, si un auteur tel que Raymond Aron s'est parfaitement acquitté de la première tâche, il a clairement négligé la seconde. Dans cette perspective, la sociologie de la pratique de l'intérêt national en politique étrangère que nous nous proposons d'étudier ici s'apparente à une synthèse, à la fois partielle et partiale, des réflexions des uns et des autres sur ce thème, réinterprétées à la lueur du tournant sociologique des relations internationales – à tout le moins, la conception que nous nous en faisons – et enrichies par quelques emprunts à d'autres travaux qui n'ont pas nécessairement traité directement cette question. C'est dans perspective également qu'il faut comprendre les emprunts à un auteur tel que Bourdieu qui se justifient par une incitation à insuffler une certaine vitalité heuristique à un objet d'étude en mal d'innovation.²²⁷ Ces considérations admises, il convient désormais de tenter d'esquisser les contours analytiques de ce que pourrait être la sociologie d'une pratique, celle de l'intérêt national dans le champ de la politique étrangère.

²²⁷ Précisons qu'il ne s'agit aucunement de s'appuyer sur l'ensemble de ses travaux, qui comprend plus de vingt volumes, pas plus que nous ne prétendons maîtriser l'œuvre dans son intégralité. Il n'est pas question ici de reprendre l'ensemble de sa théorie de la pratique ni même de prétendre la convertir en théorie constructiviste de l'action sociale dans le champ des relations internationales. Ainsi, nous ne revendiquons pas une absolue fidélité à la théorie générale de la pratique telle que proposée par l'auteur. Qui le pourrait du reste ?

De manière générale, la démarche commune à tous ces auteurs consiste à vouloir « *comprendre l'intérêt national comme une construction sociale* ». ²²⁸ Ils affirment ainsi que l'intérêt national est socialement construit et reviennent à la proposition de Berger et Luckmann pour qui « *la réalité est construite socialement et la sociologie de la connaissance se doit d'analyser les processus à l'intérieur desquels celle-ci apparaît* ». ²²⁹ L'intérêt national n'est plus le fruit d'une rationalité déterminée *a priori*, celle des décideurs face à la configuration des rapports de force comme chez les réalistes ou celle des acteurs sociétaux avec les libéraux, mais produit (et reproduit) par le biais d'un processus d'interactions sociales. En d'autres termes, l'intérêt national ne « tombe pas du ciel », pas plus qu'il ne s'impose naturellement au décideur, telles les tables de la loi se révélant au messie. Du point de vue de l'analyse, cette relecture théorique engage le chercheur dans plusieurs directions majeures dont Jutta Weldes donne la mesure lorsqu'elle appelle à « *ressusciter l'intérêt national* », par le biais d'une approche « *capable de saisir le contenu historique et culturel spécifique attachés par les dirigeants et les autres à l'intérêt national* ». ²³⁰

En premier lieu, toute construction sociale est avant tout une construction historique. Retracer la genèse de la notion d'intérêt national devient alors une étape indispensable pour comprendre les fonctions qu'il occupe dans les sociétés contemporaines. Paradoxalement, ce sont surtout les premiers auteurs à s'être intéressés à la notion, Beard, Carr, Aron ou même Morgenthau, qui ont le plus insisté sur l'importance de revenir aux origines historiques et politiques du concept. Sans doute plus intéressés par les enjeux scientifiques de l'usage de la notion que par une véritable réflexion sur l'héritage conceptuel qui leur a été légué, les auteurs contemporains se montrent plus discrets sur la question. L'historien Charles Beard rappelle que cette idée assez moderne apparaît au XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles, avec la constitution progressive

²²⁸ Jutta Weldes, *Constructing National Interest*, p. 4.

²²⁹ Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2002 (1966), p. 7.

²³⁰ Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 8.

des États-nations. Se substituant peu à peu aux anciennes formules telles que l'« *intérêt du prince* » ou l'« *honneur national* », elle prend véritablement son essor au cours de la révolution industrielle et suite à l'avènement du nationalisme en Occident.²³¹

Avec l'émergence du système des États-nations, l'influence croissante du contrôle politique et l'expansion considérable des relations économiques, les jalons d'une nouvelle formule - « *intérêt national* » - sont posés. Le processus au travers duquel l'usage de la formule se généralise est largement évolutif, nombre d'éléments des anciennes formules s'y incorporant après ré-interprétation et adaptation.²³²

Profondément « *enracinée dans l'histoire et/ou l'idéologie* » ajoute Frankel, l'évolution du concept d'intérêt national procède d'une longue maturation politique trouvant son origine à la fois dans les mutations internes des sociétés provoquées par la crise du système féodal et, au cœur du système westphalien, notamment par le biais des traités internationaux.²³³ L'émergence du discours de l'intérêt national est ainsi étroitement liée à la genèse de l'État, l'enracinement progressif du premier étant indissociable de la forme bureaucratique et nationale adoptée par le second. C'est ainsi que l'on passe *De la maison du roi à la raison d'État*, pour reprendre le titre d'un article de Bourdieu consacré à la genèse du champ bureaucratique.²³⁴ Quoiqu'il en soit, de l'*intérêt général* de Rousseau à l'*intérêt national* de Duc de Rohan, en passant par la *raison d'État* de Machiavel et du Cardinal Richelieu, l'évolution de la notion est indissociable des conditions de sa production et ne saurait à cet égard, être abordée sans référence à son usage politique.

En second lieu, l'intérêt national est une construction politique. Partant de l'hypothèse selon laquelle la généalogie de la notion constitue un pré-requis pour comprendre l'usage de l'intérêt national, Friedrich Kratochwil soutient que « *la meilleure*

²³¹ Charles Beard, *op.cit.* Dans son mémoire de DEA, Pierre Cyrille rappelle également que l'idée d'intérêt national, au carrefour d'une quadruple tradition, est « le résultat du croisement et de l'interaction de diverses traditions en occident : l'idée d'intérêt, qui poursuit son cheminement propre, la notion ancienne de Bien puis d'intérêt collectifs, le concept de Raison d'Etat et de Souveraineté, l'idée de Nation, enfin ». Cf. Pierre Cyrille, *Crise ou renouveau du concept d'intérêt national ? Le débat inter-paradigmatique en relations internationales*, Mémoire de D.E.A, Institut d'Etudes Politiques. Paris, 1992.

²³² Charles Beard, *op.cit.*, p. 21.

²³³ Joseph Frankel, *The National Interest*, *op. cit.*, p. 32.

²³⁴ Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la Raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 118, 1997, pp. 55-68.

façon d'analyser la notion d'intérêt national est d'expliquer la fonction jouée par le terme proche d'intérêt public ». Il explique ainsi que « les deux notions sont apparues simultanément, dans la mesure où la notion d'intérêt du prince rendait nécessaire une clarification des dimensions tant internes qu'externes dudit intérêt ». L'auteur de conclure : « ainsi, alors que la notion d'intérêt public servait à renforcer et à défendre le bien commun contre les défis internes, la notion d'intérêt national était utilisée pour avancer des objectifs de politique extérieure ».²³⁵ De ce point de vue, l'intérêt national s'apparente, à maints égards à une *pré-notion* telle que la définit Durkheim, à savoir un concept « *formé par la pratique et pour elle* ».²³⁶ En d'autres termes, l'introduction de cette notion dans le champ scientifique correspond à une ré-appropriation par ce champ d'un concept utilisé avant tout dans le champ politique. Si l'origine du terme est politique, il en va de même de son usage premier. Comme l'ont rappelé plusieurs auteurs, la consécration de la formule intérêt national visait, avant tout, à asseoir la souveraineté et le pouvoir des Princes sur leur territoire, devenant seulement par la suite le référent ultime en matière de pratique politique sur la scène internationale.

Ce sont, bien évidemment, les auteurs critiques qui vont pousser le plus loin ce type d'approche en entreprenant de dévoiler les fonctions politiques et idéologiques cachées du discours de l'intérêt national depuis ses origines. Considérant ainsi que l'intérêt national « *loin d'être un concept a-historique, n'est que le dernier avatar d'une longue tradition philosophico-politique* », Battistella se demande, dans ces conditions, « *quelle valeur attribuer à la revendication de validité universelle qui émane du discours contemporain de l'intérêt national* ».²³⁷ En quelque sorte, il en va du concept d'intérêt national comme de celui de nation ou de nationalisme. Ainsi, pour paraphraser Rogers Brubaker, ceux-ci doivent être compris non pas en tant que *catégories d'analyse* mais en tant que *catégories pratiques*, c'est à dire comme des instruments à caractère idéologique

²³⁵ Friedrich Kratochwil, « On the Notion of Interest in International Relations », *International Organizations*, 36, hiver 1982, pp. 1-30.

²³⁶ Emile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, 21^{ème} édition, Paris, PUF, 1983, cité dans Dario Battistella, *Le discours de l'intérêt national*, op. cit., p. 21.

²³⁷ *Ibid*, p. 26.

utilisés au sein de pratiques sociales spécifiques et destinés à promouvoir implicitement les intérêts de ceux qui s'en réclament et, ce faisant, à légitimer et reproduire l'ordre social existant.²³⁸ Ces hypothèses admises, faut-il pour autant réduire l'intérêt national à sa seule matérialisation dans les discours de politique étrangère et à sa seule fonction idéologique et légitimatrice résiduelle, comme semble le penser Battistella au terme de sa démonstration ? Non, répondent les constructivistes qui soulignent alors une troisième dimension essentielle de l'intérêt national, à savoir son caractère social et relationnel.

En troisième lieu, une construction sociale est...sociale. Afin de comprendre ce qui s'apparente à une tautologie, il faut revenir à la notion charnière d'*intersubjectivité*. Chez les constructivistes, l'intersubjectivité renvoie à la fois aux structures de sens mises en place – et partagées – par la plupart des agents, à travers lesquelles ceux-ci interprètent la réalité sociale, et plus généralement à l'idée fondamentale selon laquelle chacun ne se constitue que dans son rapport aux autres. En d'autres termes, si l'intérêt national participe d'une interprétation particulière du monde, cette dernière est rendue possible parce que partagée par une large majorité d'acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales. Cette dimension peut être illustrée par un questionnement qui, au demeurant, a largement orienté le choix de notre sujet de thèse: Un dirigeant ou un représentant de l'État pourrait-il aujourd'hui justifier publiquement une décision, en matière de politique étrangère, tout en arguant du fait qu'elle est contraire à l'intérêt national ? De prime abord, la réponse semble évidente. Ce dirigeant serait au mieux considéré comme un incompetent, au pire aussitôt enfermé. Dans tous les cas, le risque politique encouru nous semble suffisamment dissuasif pour que quiconque s'y essaie. Il ne s'agit pas ici de prétendre que l'intérêt national constitue une norme universelle à partir de laquelle tous les dirigeants politiques et les citoyens pensent le monde. Ni d'affirmer que l'intérêt national serait un « *étalon perpétuel* » pouvant expliquer l'ensemble et l'« *étonnante continuité* » des comportements étatiques sur la scène

²³⁸ Sur cette distinction entre catégorie d'analyse et catégorie pratique appliquée au concept de nation, voir Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

internationale, pour reprendre un vocabulaire cher au réalisme. Il s'agit plutôt de comprendre pourquoi une telle option politique est-elle *de facto* écartée ou à tout le moins si difficilement envisageable ?

En guise de réponse, les constructivistes répondent que c'est parce que l'intérêt national *existe*. Non pas, comme l'affirment les réalistes, et avec eux la plupart des tenants des approches rationalistes, qu'il soit possible de déterminer un intérêt national objectif et rationnel à partir duquel on juge les décisions prises par les États. Sur ce point, ils inclinent bien plus dans le sens de Kautsky lorsqu'il affirme qu'« *objectivement, il n'existe pas d'intérêt national* ». ²³⁹ En revanche existe l'*idée* d'intérêt national en tant que construction sociale dont l'évolution traduit l'adaptation des représentations aux changements induits par l'enracinement de l'État souverain territorial, avec d'un côté l'émergence de la démocratie politique et de l'autre, la prise de conscience nationale. C'est justement au cœur de cette évolution historique et politique singulière que se niche une partie de l'explication au propos de Steve Smith lorsqu'il soutient que la popularité du concept est due avant tout à la possibilité pour les décideurs de « *l'utiliser en lui donnant la signification qu'ils souhaitent* » parce qu'il « *fait appel au sens commun* ». ²⁴⁰ Au-delà de l'usage – en fait plutôt de l'instrumentalisation – politique et idéologique dont la notion a et fait encore l'objet, l'idée d'intérêt national s'est progressivement affirmée comme une ressource symbolique essentielle au centre des structures cognitives mises en places (imposées) dans le cadre de la construction étatique (nationale) des esprits. ²⁴¹ Ce faisant, elle s'est inscrite et imprégnée, au terme d'un processus graduel d'inculcation et d'intériorisation, comme schème de perception, à la fois pour les décideurs dans le domaine de la politique étrangère – c'est au travers de ce concept d'intérêt national qu'ils comprennent les objectifs poursuivis par la politique étrangère d'un État – mais plus généralement au niveau de la société, dans ce que Bourdieu appelle le « *monde du sens*

²³⁹ John Kautsky, « The National Interest », *loc. cit.*, p. 222.

²⁴⁰ Steve Smith, cité dans Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 3.

²⁴¹ Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 124.

commun ». ²⁴² Sur le plan international, les constructivistes en arrivent à la conclusion que la définition des intérêts est moins le fruit des décideurs eux-mêmes qu'ils ne sont «*façonnés par les normes et les valeurs qui, partagées internationalement, structurent la vie politique internationale et lui donnent signification* ». ²⁴³ C'est ainsi, selon Martha Finnemore, que des organisations internationales telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Banque mondiale ou l'UNESCO ont contribué à façonner la manière dont les États ont progressivement redéfini leurs intérêts nationaux. ²⁴⁴

En résumé, l'idée d'intérêt national prise comme une construction sociale existe en dehors de sa matérialisation dans les discours et participe activement, dans sa dimension intersubjective, de la pratique politique contemporaine. Cela constitue en soi une autre raison valable de s'intéresser à la notion (l'idée) d'intérêt national. Ces différentes propositions jettent les bases d'une redéfinition substantielle de l'intérêt national, en offrant des pistes interprétatives complémentaires sur la prégnance de l'intérêt national comme pratique en matière de politique étrangère, non seulement dans l'univers perceptuel des dirigeants mais aussi dans celui des dirigés. Cela permettrait notamment de tenter de comprendre pourquoi le discours de l'intérêt national trouve un écho si favorable, en ce sens que seul son contenu est parfois discuté mais rarement l'idée elle-même, auprès de ceux à qui il s'adresse. Ces quelques remarques effectuées, et bien qu'il n'implique aucun consensus sur la nature exacte de ce processus social ou sur ses conséquences en termes d'analyse et de démarche scientifiques, ce postulat – l'intérêt

²⁴² *Ibid.*, p. 125.

²⁴³ Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, op. cit., p. 3.

²⁴⁴ Pour ce qui est de la conduite de la guerre, Finnemore s'intéresse au rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans la promulgation et la diffusion de normes humanitaires. Avec la Convention de Genève de 1864 et l'activité de cette organisation internationale non gouvernementale, nombre d'États ont été amenés à considérer la protection des prisonniers de guerre et des non-combattants comme faisant partie intégrante de leurs intérêts. De la même manière, un certain nombre de pratiques contemporaines en matière de développement, axées autour de la réduction de la pauvreté et la promotion des droits de la personne, procèdent de l'intériorisation par les États de normes véhiculées par la Banque mondiale et qui ont conduit ces derniers à prendre en compte ces impératifs dans la définition de leurs intérêts. Enfin, selon l'auteur, certaines normes ont pu avoir un impact sur la structure des États eux-mêmes. Ainsi, c'est à l'UNESCO que l'on doit d'avoir favorisé l'émergence de normes relatives à la bureaucratie en matière de politiques scientifiques comme composante nécessaire de l'État moderne.

national comme construction sociale – paraît constituer une alternative prometteuse pour comprendre la pratique de l'intérêt national en politique étrangère.

1.4. Une approche sociologique de la pratique de l'intérêt national en politique étrangère

Sur la base de cette conception de l'intérêt national en tant que construction sociale, reprenons comme point de départ le triple questionnement qui sous-tendait l'approche sociologique de la décision en politique étrangère et appliquons-le à notre objet d'étude, l'intérêt national. La question devient alors « *par qui, pourquoi et comment sont construits les intérêts nationaux?* ». Au « qui », l'étude des acteurs impliqués dans la gestion de la crise du Kosovo semble indiquer que dans le champ de la politique étrangère, la définition de l'intérêt national reste souvent l'affaire de ceux que nous appelons les « professionnels de l'État ». Au « pourquoi », l'étude du comportement de ces acteurs, lue à l'aune du virage culturel et identitaire des relations internationales, montre que l'intérêt national constitue un *habitus* de ces professionnels, et dans une certaine mesure au sein de la population, en politique étrangère. Enfin, au « comment », l'analyse du discours de l'intérêt national a mis en avant le rôle du discours dans la construction et la reproduction de certaines pratiques et conceptions dudit intérêt, à la fois dans l'ordre interne et international.

1.4.1. Les « professionnels de l'État » dans le champ de la politique étrangère

La première question qui sous-tend toute réflexion sur l'intérêt national concerne les acteurs engagés dans ce processus. Qui construit, parle et agit au nom de l'intérêt national? La genèse du concept a permis de constater que celui-ci était indissociable de l'enracinement progressif de l'État-nation. Si la notion constituait initialement une formule à l'usage des Princes, elle est devenue par la suite l'instrument des représentants de l'État, politiques et bureaucrates, qui se sont peu à peu substitués aux

premiers. Les auteurs classiques, à qui il faut d'ailleurs rendre justice sur ce point, ont volontiers reconnu cette historicité de l'État et de l'intérêt national. Puisque « *le lien actuel entre l'intérêt et l'État-nation est un produit de l'histoire, il est par conséquent appelé à disparaître dans le futur* », écrit ainsi Morgenthau.²⁴⁵ Reste que si tous ces auteurs admettent que l'idée d'intérêt national n'est pas éternelle, tout comme le fait qu'elle ne puisse plus désormais se concevoir abstraction faite de l'environnement mondial, la plupart d'entre eux n'en défendent pas moins l'hypothèse que cette loi de l'Histoire vouant le concept à une mort certaine ne s'est pas encore manifestée. Ou à tout le moins qu'elle ne s'est pas complètement réalisée. On en veut pour preuve l'attrait que l'intérêt national continue d'exercer dans le champ académique, toutes tendances théoriques confondues. Quoiqu'il en soit, la généalogie du concept n'est pas seulement souci d'exégète et le lien historique, politique et social qu'elle établit entre l'intérêt national et l'acteur étatique a des implications importantes du point de vue de l'analyse.

En premier lieu, cette liaison confirme ce sur quoi s'entendaient déjà la plupart des approches, à savoir que toute étude de l'intérêt national est aussi, et peut-être avant tout, une étude de la scène interne et, dans une certaine mesure, un « retour » aux sources de l'entité étatique. Elle implique, dès lors, un regard attentif à la fois sur les acteurs sociétaux, les dynamiques internes et les conditions historiques et politiques qui président à cette construction. Bien que pour la quasi-totalité des réalistes, ce plaidoyer s'apparente surtout à un énoncé de principe cachant un stato-centrisme de fait, un auteur tel que Aron affirmait déjà que l'intérêt national ne saurait être défini « *abstraction faite du régime intérieur, des aspirations propres aux différentes classes, de l'idéal politique de la cité* ». ²⁴⁶ Un postulat classique que les tenants du tournant sociologique, constructivistes en tête, font leur, Jutta Weldes de citer Wendt quand il évoque le contexte politique et culturel interne à l'intérieur duquel sont façonnés les intérêts nationaux.²⁴⁷ Certes, comme le proclamaient déjà en 1957 John Hertz, un auteur pourtant classé comme réaliste, ou

²⁴⁵ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, op. cit., p. 12.

²⁴⁶ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 108.

²⁴⁷ Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, op. cit., p. 9.

plus récemment un auteur résolument critique tel que Didier Bigo, toute étude de la politique internationale exige une approche sociologique transversale qui soit capable de dépasser les limites posées par la pensée de l'« *État territorial* ». ²⁴⁸ Il n'en reste pas moins que la pratique de l'État et celle de l'intérêt national ne sont certainement pas les mêmes d'un pays à l'autre et s'enracinent dans des réalités historiques, politiques et sociales différentes. Dans cette perspective, il apparaît inévitable que l'étude de ces pratiques comporte une forte dimension nationale. Lorsqu'il rappelle que « *les variables nationales font que des mécanismes génériques (...) prennent des formes différentes* », Bourdieu ne dit pas autre chose et invite le chercheur à mettre à jour les enjeux, les intérêts et les luttes propres à chaque champ pris dans un contexte déterminé. ²⁴⁹ Rapporté à notre objet d'étude, ce principe heuristique nous engage à privilégier avant tout l'espace national tout en intégrant, autant que faire se peut et sans *a priori*, toutes les pratiques transversales observables et observées à l'intérieur du champ de la politique étrangère. C'est du reste à ce niveau que l'intérêt de la comparaison entre deux pays comme le Canada et la France prend tout son sens.

En second lieu, toute réflexion sur l'intérêt national est une sociologie des « *professionnels de l'État* », ces acteurs indissociables de la construction de l'État et piliers des sociétés modernes, dont le rôle et la légitimité sont justement de servir l'intérêt national. La question essentielle devient alors de les identifier. Là encore, les constructivistes font preuve d'un certain conservatisme semblable à celui des réalistes, lorsqu'un auteur comme Jutta Weldes, après avoir pourtant rappelé la pluralité d'agents impliqués dans le processus, conclut qu'« *il serait peut-être plus prudent de considérer l'intérêt national comme produit avant tout, bien que pas exclusivement, par les décideurs de la politique étrangère* ». ²⁵⁰ Si la plupart des tenants de l'analyse

²⁴⁸ En réalité, si le premier s'efforce surtout d'annoncer le déclin de l'« État territorial », le second est beaucoup plus intéressé par la manière de l'appréhender. Voir John Herz, « Rise and Demise of the Territorial State », *World Politics*, vol. 9, no. 4, 1957; et Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », *loc. cit.*, p. 22.

²⁴⁹ Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, *op. cit.*, p. 113.

²⁵⁰ Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 11.

décisionnelle l'avaient précédée en concentrant leurs recherches sur ce « noyau dur » de la décision, certains ont cependant tenté de dépasser cette voie de la facilité en s'efforçant de formaliser l'espace complexe d'acteurs et de relations dans lequel est enchâssé le dirigeant politique. Si la politique étrangère a longtemps semblé inaccessible au profane, la professionnalisation des élites dans ce secteur allant de paire avec une exclusion des autres acteurs, ce n'est plus tout à fait le cas aujourd'hui. Les professionnels de l'État, dans le champ de la politique étrangère, ne se limitent pas (plus) aux diplomates, représentants de l'État à l'étranger par excellence, ni au seul personnel des Affaires étrangères. Il suffit pour s'en convaincre d'écouter ce qu'en dit ce praticien.

Dans mon cas, dans une journée normale, indépendamment des entretiens divers que je pouvais avoir avec des ministres étrangers en visite à Paris, je discutais bien sûr avec mes collaborateurs et les principaux responsables du Quai de tel ou tel sujet important qui devait donner lieu à une décision prochaine, mais aussi avec tel ou tel interlocuteur de passage qui pouvait avoir une vision plus distanciée de la question, ambassadeur, militaire, journaliste, parlementaire, expert, ainsi qu'avec ma conseillère pour la communication pour apprécier à l'avance les retombées médiatiques des diverses décisions.²⁵¹

Nous reviendrons plus tard sur l'ensemble de ces acteurs. De manière générale, il semble possible de distinguer au sein de ces professionnels de l'État, deux types d'acteurs, qui constituent sans doute avec la professionnalisation des élites le second pilier des sociétés modernes, à savoir le politique et le bureaucrate. Cette distinction qui lui était chère, Max Weber prenait soin de rappeler qu'elle devait être comprise comme un idéal-type. En pratique, ces professionnels ont, en effet, des identités multiples qui se laissent difficilement catégorisées. Ainsi, quand Lloyd Axworthy prend la parole, est-ce le décideur (le représentant de l'État canadien), le représentant d'une bureaucratie (le ministre des Affaires étrangères) ou le militant politique (le membre du Parti libéral) qui s'exprime? Cette distinction reste néanmoins un point de départ attrayant pour tenter de cerner un peu mieux un cercle de « *professionnels* » aussi restreint que celui qui a géré la crise du Kosovo, en particulier dans leur relation à l'idée d'intérêt national. Elle permet, par ailleurs, de ne pas se limiter aux acteurs classiques, à savoir le diplomate et le soldat,

²⁵¹ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *Revue Le Banquet*, no. 23, mars 2006.

et d'étendre l'analyse à l'ensemble des professionnels de l'État impliqués dans la définition de la politique étrangère, comme par exemple certains responsables du ministère des Finances, à travers les services de la coopération économique ou ceux de la francophonie, avec le ministre de la Culture. Dans une perspective critique, elle justifie enfin d'élargir l'analyse à ce qu'Althusser appelle les « *appareils idéologiques d'État* », à savoir les institutions non étatiques, telles que les universités, les institutions religieuses, les organisations privées, les médias ou la famille, qui contribuent à reproduire certaines représentations du monde et de l'intérêt national.²⁵²

Pour utile qu'elle soit, la démarche consistant à appréhender la décision en politique étrangère et la pratique de l'intérêt national à partir d'une identification des professionnels de l'État impliqués dans celles-ci n'est pas suffisante. La difficulté principale réside dans la manière d'articuler la place et le rôle de ces professionnels de l'État au sein de la multiplicité d'acteurs qui, du local au transnational, caractérisent la politique étrangère aujourd'hui. Ou comment penser le professionnel de l'État et la praxis de l'intérêt national *relationnellement*? Ce sont évidemment les transnationalistes et surtout les constructivistes qui se sont le plus penchés sur la question. Parmi ces derniers, quelques auteurs ont cru voir dans la notion de champ, empruntée à Bourdieu, un outil conceptuel intéressant, dont l'utilisation dépasse du reste aujourd'hui largement le cadre de la sociologie et se retrouve dans des disciplines qui ont aussi peu en commun que l'anthropologie, la philosophie politique, les études de genre ou le management.²⁵³ En relations internationales, on doit par exemple à un auteur comme Didier Bigo d'avoir appliqué le concept au « champ des professionnels de la sécurité ».²⁵⁴

²⁵² Voir Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, op. cit., pp. 108-109.

²⁵³ Pour un ouvrage multidisciplinaire sur l'application de l'approche de Bourdieu, voir notamment Craig Calhoun, Edward Lipuma et Moishe Postone (dir.), *Bourdieu : Critical Perspectives*, Chicago, University of Chicago Press, 1993 ; plus récemment voir également David L. Swartz et Vera L. Zolberg (dir.), *After Bourdieu. Influence, Critique, Elaboration*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers, 2004.

²⁵⁴ Voir notamment Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexion sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus de l'(in)sécuritisation », *Cultures et conflits*, no. 58, 2005, pp. 53-100; et du même auteur, « Le champ

Pour Bourdieu, le monde social s'apparente à un ensemble d'espaces sociaux, relativement autonomes entre eux, régis par une logique et des lois propres, qu'il appelle des « champs ».²⁵⁵ Mis en perspective avec la définition de la politique étrangère, proposée dans le chapitre précédent, à savoir l'activité sociale à travers laquelle un État gère ses relations avec son environnement extérieur, le champ de la politique étrangère (CPE) peut alors être envisagé comme l'espace social se rapportant à cette activité et qui dispose de suffisamment de propriétés propres pour pouvoir être considéré comme relativement autonome. L'approche en termes de champ se donne alors comme objet la reconstitution – la reconstruction, devrait-on dire – de ces univers particuliers comme autant de structures de relations objectives spécifiques. Sous certains aspects, la démarche proposée peut sembler de prime abord être assez proche de celles préconisées par les constructivistes et les transnationalistes. Attrayant en théorie, l'exercice mental n'en demeure pas moins complexe en pratique. Comment, en effet, connaître et reconnaître un champ dont l'un des traits majeurs est précisément « *qu'il s'ignore comme tel* »?²⁵⁶ Comment identifier les acteurs du CPE? Où tracer ses limites? Comment établir que le CPE est relativement autonome? Didier Bigo déplore ainsi que sur des dimensions si importantes, Bourdieu s'en remette finalement au « *sens commun des acteurs et à leurs perceptions spontanées* », incapable de « *conceptualiser la frontaliérisation autrement que par une topologie linéaire où la frontière fait office de barrière et de coupure entre un interne et un externe différencié* ».²⁵⁷ Un constat qui se pose avec d'autant plus d'acuité que l'on constate qu'en matière de politique étrangère, cet « oubli » a donné lieu à des interprétations pour le moins divergentes.²⁵⁸ Si Bourdieu admet volontiers la

européen de l'(in)sécurité : Enquêtes et hypothèses de travail », in Michel Fortmann, Stéphane Roussel et Alex Macleod (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna Éditions, 2003.

²⁵⁵ Pierre Bourdieu et Loïc Wacquant, *op. cit.*, p. 72.

²⁵⁶ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 112.

²⁵⁷ Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », *loc. cit.*, p. 16.

²⁵⁸ En pratique, ces difficultés d'opérationnalisation donnent lieu à des interprétations assez libres et variées. Il suffit pour s'en convaincre de comparer deux l'approche transversale et transnationale de Bigo, qui comprend l'ensemble des professionnels de la sécurité, et celle beaucoup plus restreinte de Pouliot qui s'en tient aux seuls cercles diplomatiques.

difficulté de ces questions, force est d'admettre qu'elles appelleraient une définition plus rigoureuse que celle qu'il propose, lui qui reste sur ce point étonnamment discret en comparaison des efforts déployés pour définir les autres propriétés du champ.²⁵⁹ Ce sont sur ces derniers qu'il convient alors de s'appuyer.

En premier lieu, un champ se définit par des enjeux et des intérêts spécifiques qui sont à la fois communs à tous les agents de ce champ et irréductibles à ceux des autres champs. Ainsi, pour paraphraser Bourdieu, on ne fait pas courir un diplomate avec des enjeux de sociologue.²⁶⁰ Dans cette perspective, la structure du CPE dépendra avant tout de la capacité pour les agents d'imposer leur conception, leur définition de l'environnement extérieur, de ce qui représente une question ou un problème international et des réponses ou des solutions les plus adaptées pour y faire face. La mise à l'agenda, pour reprendre un terme bien connu en analyse des politiques publiques, est un enjeu de premier plan. Le CPE tourne autour de la définition des objets de la politique étrangère et de la hiérarchie des priorités donc autour des missions, des budgets et de l'adaptation au discours politique dominant. Or, comme le rappelle Charillon, la « *diversité des acteurs implique nécessairement une diversité des logiques en présence autour des enjeux de politique étrangère* ». ²⁶¹ En effet, on est en droit de penser que la logique d'un « professionnel de l'État » diffère sur de nombreux points de celle d'un vice-président de multinationale. Aux schémas mentaux, axés sur les relations inter-étatiques, l'intérêt national et la souveraineté, du premier, se heurtent ceux sur l'efficacité, la rentabilité et le profit du second. Parmi les enjeux de ce champ, la capacité de définir l'intérêt national, les menaces à ce dernier, ainsi que le monopole de s'exprimer en son nom sont centraux. Dans une perspective toute libérale, Andrew Moravcsik rappelle ainsi que « *les intérêts nationaux [...] proviennent des conflits politiques internes au cours desquels les groupes*

²⁵⁹ Ainsi, Bourdieu admettait que « (...) pour construire le champ, on doit identifier les formes de capital spécifique qui y seront efficaces, et, pour construire ces formes de capital spécifique, on doit connaître la logique spécifique du champ. C'est un va-et-vient incessant, dans le processus de recherche, qui est long et difficile ». Cf. Pierre Bourdieu et Loïc Wacquant, *op. cit.*, p. 76.

²⁶⁰ Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, *op. cit.*, p. 114.

²⁶¹ Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », *loc. cit.*, p. 20.

sociétaux se livrent à une compétition en vue d'influencer les décideurs politiques ». ²⁶²

Une hypothèse qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle des marxistes pour qui l'intérêt national n'est jamais que l'expression des intérêts particuliers de la classe dominante. Pour le Kosovo, l'enjeu fut précisément d'imposer une vision particulière (légitime) du conflit – l'attitude du régime de Belgrade comme une violation intolérable du droit humanitaire et une menace aux valeurs fondamentales de la France, du Canada, de l'Europe, de l'Humanité, etc. – appelant une réponse militaire, elle-même construite autour de l'idée que toutes les autres options, diplomatique notamment, avaient échoué. En l'espèce, la lutte autour de la définition du conflit semble avoir posé moins de problèmes que celle visant à exclure toute alternative autre que le recours à la force.

En second lieu, un champ reste un lieu de luttes entre les différents acteurs qui s'y trouvent, luttes qui ont pour objet la préservation du *statu quo* ou la transformation du rapport de force, ceux qui monopolisent le pouvoir étant plutôt enclins à des « *stratégies de conservation* » là où les autres adoptent volontiers des « *stratégies de subversion* ». ²⁶³ Dans la perspective transnationaliste, la multiplication des acteurs a eu un impact majeur sur la structuration de ce champ, qui se traduit par une complexification de ces stratégies et des logiques qui les sous-tendent. « *Ces logiques d'acteurs, qui coexistent sur une scène mondiale de plus en plus dense, peuvent entrer en interaction plus ou moins harmonieuse, être complémentaires, se gêner, parfois également se combattre violemment, mais doivent toujours tenir compte les unes des autres* ». ²⁶⁴ Dans les faits, on assiste à une lutte croissante entre les *professionnels de l'État* et les autres acteurs émergents, en particulier ceux issus de la société civile, qui leur disputent de plus en plus fortement leur légitimité d'action sur nombre d'objets de la politique étrangère (humanitaire, environnement, solidarité communautaire, etc.) et battent en brèche le monopole et l'autonomie de l'État dans ce champ. C'est à tout le moins souvent de cette

²⁶² Andrew Moravcsik, « Preferences and Power in the E.C. A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, décembre 1993, pp. 473-524.

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », *loc. cit.*, p. 20.

manière que l'ouverture du jeu est perçue par de nombreux professionnels, comme en témoigne le propos de ce ministre des Affaires étrangères selon qui leur

fonction, sans être ouvertement contestée s'érode, conséquence bien connue du développement des activités internationales des autres administrations publiques et de l'émergence croissante de nouveaux acteurs nationaux, ONG, collectivités territoriales, entreprises (...) Les facteurs de déstabilisation sont nombreux : trop d'États, trop de mini ou de pseudo-États (...), trop d'États qui implosent, trop de mouvements qui échappent aux États.²⁶⁵

Un point fondamental, c'est que toute action entreprise par un groupe d'agents pour tenter de modifier à son avantage ce rapport de force a des répercussions sur l'ensemble des autres agents du champ, ce qui est au passage la définition même de l'interdépendance. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut parler de champ et que l'on en est mesure de mieux comprendre les processus de constitution et d'évolution de ce dernier. « *D'où l'importance des perceptions des uns et des autres, des valeurs exprimées et de leurs points de compatibilité, des dimensions symboliques de ces relations* ». ²⁶⁶ Sur ce dernier point, si les luttes entre les agents pour imposer leur autorité sur la définition de l'intérêt national peuvent s'avérer intenses, tous partagent néanmoins une vision et des intérêts communs et sont convaincus de la valeur fondamentale des enjeux qui s'y jouent. Au niveau des professionnels de l'État, l'idée qui prévaut est que l'intérêt national constitue un guide acceptable de la politique étrangère et qu'il doit le rester. Tous les acteurs partagent également un certain nombre d'intérêts fondamentaux liés à l'existence même du jeu, ce qui, outre le fait de constituer une condition *sine qua non* pour intégrer le champ, en garantit la pérennité.²⁶⁷ En l'occurrence dans le champ de la politique étrangère, la pérennisation de l'État comme acteur central reste pour beaucoup un argument de poids. En termes de pratique politique, il n'est pas rare de voir ceux-là même qui contestent à l'État certaines de ses prérogatives finir par revenir à lui lorsque les conditions l'exigent. Ainsi, aussi libéral soit-il, Andrew Moravcsik n'hésite pas à justifier

²⁶⁵ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, allocution lors de la conférence des ambassadeurs, Paris, 28 août 1998.

²⁶⁶ Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », *loc. cit.*, p18.

²⁶⁷ Pierre Bourdieu, *Questions de sociologie*, *op. cit.*, pp. 115-116.

l'idée que « *les individus se tournent vers l'État pour atteindre les buts qu'ils sont incapables d'atteindre, de façon efficiente, par leurs propres moyens* ». ²⁶⁸ A titre d'exemple, qu'il s'agisse des sociétés civiles, des ONG ou même des firmes multinationales, la plupart ont en commun de voir dans l'État le meilleur pourvoyeur de service en termes de sécurité. « *Singulier paradoxe, écrit ainsi Marie-Claude Smouts à propos des conséquences du 11 septembre, la pratique terroriste qui émane d'acteurs non étatiques n'a pas marqué la victoire du transnationalisme sur l'État. Au contraire, le recours à la puissance publique apparaît comme le seul rempart contre la menace diffuse. L'État est mis au défi. Il en sort renforcé* ». ²⁶⁹

En troisième lieu, la structure du champ est déterminée par la position des agents et la distribution du « *capital* » à l'intérieur du champ considéré. ²⁷⁰ Par exemple, ce n'est qu'au terme d'un long processus de concentration des ressources (physiques, économiques, culturelles, symboliques, etc.) que l'État s'est affirmé, face à d'autres acteurs (les princes, l'Église, etc.), comme incontournable au niveau de l'espace continental puis sur la scène internationale. Parmi ces ressources, le capital de force physique, *id est* la monopolisation de la violence, a été un élément décisif dans la constitution de ce champ. L'État a dû

affirmer sa force physique dans deux contextes différents : par rapport à d'autres États, actuels ou potentiels (les princes concurrents), dans et par la guerre pour la terre – qui impose la création d'armées puissantes ; à l'intérieur, par rapport à des contre-pouvoirs (princes) et des résistances (classes dominées). ²⁷¹

Force est d'accorder aux réalistes que les exemples ne manquent pas qui rappellent que cette forme de capital reste une propriété essentielle dans le CPE ou, pour reprendre une

²⁶⁸ Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously », *loc. cit.*, p. 513.

²⁶⁹ Marie-Claude Smouts et al., *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003, p. 484.

²⁷⁰ Rappelons que, chez Bourdieu, le capital ne s'apparente pas seulement à l'argent ou à la propriété. Il existe différentes espèces de ressources ou de capital (économique, culturel, symbolique, etc.) qui ne valent qu'en relation avec un certain champ.

²⁷¹ Pierre Bourdieu, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 96-97, mars 1993, p. 52.

métaphore chère à Joseph Nye, sur le « *premier échiquier* ». ²⁷² L'amélioration de la capacité des instruments de la violence constitue désormais un enjeu de lutte et de compétition, permettant notamment à ceux qui en sont le mieux pourvus de compter davantage, d'agir unilatéralement malgré les contestations dont ils sont l'objet et, le cas échéant, de s'affranchir d'un certain nombre de règles applicables aux autres acteurs. Aussi importante soit cette capacité à exercer la violence, c'est bien plus sûrement le droit – la légitimité – à l'exercer qui a cependant permis à l'État de se pérenniser.

Plus encore que la force physique, le capital symbolique occupe une place centrale. Il confère notamment aux autres formes de capital (physique, économique, culturel, etc.) leur valeur dans le champ. Dans le CPE, l'État, « *qui dispose des moyens d'imposer et d'inculquer des principes durables de vision et de division conformes à ses propres structures, est le lieu par excellence de la concentration et de l'exercice du pouvoir symbolique* ». ²⁷³ Il l'a longtemps été, pour être plus précis. L'acteur étatique a réussi à s'imposer comme le détenteur légitime du monopole de la violence et, dans le même temps, présenter celui-ci comme source légitime de pouvoir. Ce n'est qu'à cette condition également qu'il a pu se (re)présenter aussi longtemps comme le seul acteur légitime dans le champ de la politique mondiale et faire des relations inter-étatiques le mode de dialogue normal ou la grammaire légitime à l'intérieur de ce champ. Or, c'est justement sur ce terrain de la légitimité et de l'exercice du pouvoir symbolique, que l'émergence progressive de nouveaux acteurs dans le champ de la politique mondiale a été la plus visible lors des dernières décennies. Autre ressource indispensable, les contacts et réseaux nationaux et internationaux (le « *carnet d'adresse international* ») qui vont souvent de paire avec une certaine maîtrise de l'information. Ils aident notamment les agents à comprendre l'évolution du jeu, les stratégies des autres, à construire les réponses

²⁷² L'auteur compare le nouveau partage du pouvoir à un jeu d'échec à trois dimensions: le premier est celui de la force armée et largement aux mains des États-Unis; le second est celui du pouvoir économique et se partage entre les États-Unis, l'Europe et le Japon; le troisième est celui des relations transnationales où le pouvoir est éclaté entre les mains des acteurs non étatiques. Voir Joseph S. Nye, *The Paradox of the American Power : Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, Oxford, University Press, 2002.

²⁷³ Pierre Bourdieu, « Esprit d'État », *loc. cit.*, p. 55.

adaptées et à les mettre en oeuvre. Ce ne sont là que quelques exemples qu'il conviendra d'étayer. A cet égard, il est probable que le cas d'une situation de guerre type Kosovo tende à modifier certaines règles du jeu, par exemple en donnant plus de poids qu'elles n'en ont habituellement à certaines formes de capital spécifique (en partie celles liées au facteur militaire).

Finalement, replacer le professionnel de l'État dans le champ de la politique étrangère permet de penser la place et le rôle de celui-ci en relation avec les autres acteurs du champ, de mettre en valeur les multiples dynamiques en œuvre dans le processus et les luttes qu'elles engendrent, et de penser la conflictualité et les rapports de force qui sous-tendent la pratique de l'intérêt national. C'est également prendre acte des dynamiques, des bouleversements et des préoccupations des uns et des auteurs dans ce champ. Un environnement complexe dont le président Chirac donne la mesure, dans des termes que n'aurait pas reniés Bourdieu lieu-même, lorsqu'il s'adresse à certains de ces professionnels de l'État (les ambassadeurs français en l'occurrence) en août 1997 et déclare que « *vivre un changement d'époque, c'est voir s'estomper les références, changer les règles du jeu, surgir de nouveaux acteurs, contester les positions acquises* ». ²⁷⁴ Dans cette perspective, plutôt que de chercher à tout prix à prendre parti dans le débat entre les tenants d'un monopole tendanciel de l'État et ceux d'un État « *obsolète* », supplanté par des acteurs transnationaux omniscients, il semble préférable d'appréhender la politique étrangère comme un champ d'interaction entre ces derniers. ²⁷⁵ Rapporté à notre objet d'étude, cela consiste, dans une perspective sociologique, à adopter une définition inclusive des acteurs potentiels – de tous les acteurs potentiels – dans la construction de cet intérêt national, quitte à ne s'attarder par la suite que sur ceux qui semblent avoir été déterminants dans le processus.

²⁷⁴ Jacques Chirac, Président de la République, allocution lors de la Conférence des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 27 août 1997.

²⁷⁵ Le qualificatif «obsolète» est emprunté à l'auteur Strobe Talbott, « Globalization and Diplomacy : A Practitioner's Perspective », *Foreign Policy*, hiver 1997.

1.4.2. *L'intérêt national, habitus de la politique étrangère*

Une seconde question majeure consiste à s'interroger sur la finalité des actions entreprises par les agents impliqués dans le processus de construction des intérêts nationaux. En d'autres termes, comment interpréter l'intérêt national par rapport au comportement des acteurs en politique étrangère ? C'est sans doute à ce niveau que le tournant sociologique, pour une partie de ses adeptes du moins, marque la rupture la plus nette avec le paradigme rationaliste. En lieu et place d'un intérêt national objectif et rationnel, l'emphasis mise sur les concepts de culture et d'identité va contribuer à explorer de nouvelles pistes en s'efforçant de remonter à la source des intérêts et d'expliquer pourquoi les professionnels de l'État *présentent* et *se représentent* le monde en termes d'intérêt national.

« *Comment les États savent-ils ce qu'ils veulent ?* ». C'est sur cette interrogation que Martha Finnemore entame son ouvrage *National Interest in International Society*.²⁷⁶ Parce qu'un État « *ne peut savoir ce qu'il veut avant de savoir ce qu'il est* », répond Wendt, « *les intérêts présupposent des identités* ». ²⁷⁷ En d'autres termes, si les constructivistes accordent volontiers aux réalistes la place que ces derniers octroient à l'intérêt national dans leurs analyses de la politique étrangère, ils en proposent une explication très différente. « *Le principal poteau indicateur qui aide le réalisme politique à trouver sa voie à travers la paysage de la politique internationale est le concept d'intérêt défini en termes de puissance* », écrit Morgenthau dès les premières pages de son *Politics Among Nations*.²⁷⁸ Plutôt que de voir dans l'intérêt national la nécessaire poursuite des objectifs rationnellement définis par les gouvernants d'un État, les constructivistes lui préfèrent la conception d'un intérêt construit sur la base d'identités multiples et le produit du besoin des États et de leurs dirigeants de comprendre leur environnement et de s'assigner lesdits objectifs. « *L'intérêt national*, écrit Weldes, *est*

²⁷⁶ Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, Cornell University Press, 1996, p. 3.

²⁷⁷ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 231.

²⁷⁸ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, *op. cit.*, p. 5. Voir également Greg Russel, « Hans J. Morgenthau and the National Interest », *Society*, vol. 31, no. 2, janvier-février 1994, pp. 80-84.

construit comme un objet de signification à travers lequel le monde, et en particulier le système international et la place de l'État en son sein, sont compris ». ²⁷⁹ En d'autres termes, l'intérêt national s'apparente au prisme de lecture commun (et ultime) à partir duquel les agents décrivent la nature d'une situation particulière, qui ne peut être compris sans référence à l'identité, et permet de donner sens à une situation, en rendant possible (accessible) la construction de solutions. Deux remarques s'imposent dès à présent.

En premier lieu, lorsqu'elle situe ainsi la question de l'intérêt national au niveau des acteurs et des rapports de pouvoir qui le définissent, Weldes admet implicitement une certaine forme de matérialisme au fondement de sa démarche. De ce point de vue, si le constructivisme dominant s'en tient surtout à une explication idéaliste, la version critique se montre matérialiste, de manière beaucoup plus explicite, notamment sur la question de l'intérêt, en ce sens que les agents sociaux ne font pas n'importe quoi, qu'ils n'agissent pas sans raison et qu'ils ont des intérêts matériels. Ils rejoignent sur ce point, Bourdieu lorsqu'il affirme qu'il existe dans une société donnée, à un moment donné et dans un champ particulier des intérêts spécifiques aux acteurs de ce champ. Il existe un intérêt à l'intérêt national et ceux qui sont en charge de le définir ne sont pas seulement des professionnels au (seul) service de l'État. Appliqué à notre objet d'étude, ce matérialisme permet de dépasser une conception homogénéisante et pétrifiante de la communauté épistémique en charge de dire et de faire l'intérêt national, tout en prenant en compte les intérêts, les positions, les normes, les règles du jeu à l'intérieur de ce champ spécifique.

En second lieu, il serait faux de considérer que la notion d'identité est totalement absente des théories dominantes. Morgenthau évoque l'importance du « *caractère national* » et le fait « *contesté mais incontestable* » que « *certaines qualités de l'intellect et du caractère se produisent plus fréquemment et sont plus valorisées dans une nation que dans une autre* », et affirme que ces « *qualités distinguent une nation d'une autre et qu'elles font preuve d'un degré élevé de résistance au changement* ». ²⁸⁰ De

²⁷⁹ Jutta Weldes, *Constructing National Interest*, op. cit., p. 4.

²⁸⁰ Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, 3e éd., op. cit., pp. 126-127.

son côté, le néo-réaliste Kenneth Waltz prétend que le système international « *continuera de fonctionner si certains Etats décident de perdre leurs identités politiques alors que d'autres ne le font pas* ». ²⁸¹ Quant au libéral Andrew Moravcsik, il se déclare ouvertement partisan d'un « *libéralisme idéationnel* » qui « *considère la configuration des identités sociales et des valeurs comme des déterminants des préférences d'un État et, donc de conflit et de coopération entre États* ». ²⁸² Mais c'est surtout avec la fin de la guerre froide que les approches rationalistes vont montrer un intérêt croissant pour le concept d'identité. En suggérant la possibilité d'un agenda de recherche néo-réaliste sur l'identité, Lapid et Kratochwil donnent le ton: l'essor du concept d'identité est tel que peu d'approches théoriques peuvent encore se permettre de l'ignorer. ²⁸³ Ainsi, l'École de Copenhague inscrit plus clairement la problématique identitaire dans son agenda de recherche. ²⁸⁴ De son côté, le néolibéralisme recourt lui aussi à la notion, comme en témoignent les travaux de Goldstein et Keohane, évoqués dans le chapitre précédent. Toutefois, dans la mesure où tous ces auteurs font de l'identité un attribut immuable de l'État, une caractéristique donnée, stable et peu encline au changement, ils sont conduits, à l'instar de leurs prédécesseurs, à ne lui accorder qu'une place secondaire (à côté des intérêts matériels) dans leurs analyses. ²⁸⁵ Finalement, la notion d'identité n'a jamais été absente du paradigme rationaliste en relations internationales. Bien plus encore, la

²⁸¹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, op.cit., p. 118.

²⁸² Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », dans Charles Lipson et Benjamin J. Cohen (dir.), *Theory and Structure in International Political Economy*, Cambridge, MIT Press, p. 45.

²⁸³ Yosef Lapid et Friedrich Kratochwil, « Revisiting the National: Toward an Identity Agenda in Neorealism », dans Yosef Lapid et Friedrich Kratochwil, *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, op. cit., pp. 105-126.

²⁸⁴ L'École de Copenhague, derrière Ole Waever, introduit la notion de « sécurité sociétale » qui substitue à l'objet référent classique de la sécurité, c'est à dire l'État, celui d'« identités collectives » au sens large du terme (nation, clan, tribu, civilisation, etc.). Voir Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

²⁸⁵ Voir notamment la critique adressée à l'École de Copenhague par un auteur tel que Bill McSweeney, « Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School », *Review of International Studies*, vol. 22, no. 1, 1996, pp.81-93. Voir également Michael C. Williams, « Modernity, Identity and Security : A Comment on the "Copenhagen Controversy" », *Review of International Studies*, vol.24, 1998, pp.435-439; et, Ayse Ceyhan, « Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres », *Cultures et conflits*, vol.31-32, 1998, pp.39-62.

prégnance en son sein d'une conception essentialiste de cette identité semble donner raison à Michael Williams lorsqu'il affirme que celle-ci « *est, en fait, constitutive, et non absente, des théories dominantes* ». ²⁸⁶ A ce titre, la marginalisation ou la *pratique négative* de l'identité ne saurait être expliquée à partir de la seule orientation positiviste du paradigme rationaliste. Loin de se réduire à un débat sur la méthodologie, elle s'inscrit également dans une vision particulière du monde. Or, il faut bien admettre que cette vision, qui a longtemps offert l'image d'une identité naturelle, stable donc sans grande influence sur les choix politiques, n'apporte pas ou peu d'éléments de réponse satisfaisants à de nombreux aspects de la construction des intérêts nationaux. Si intérêt et identité sont les deux faces d'une seule et même pièce, celle de l'action humaine, elles n'ont pas une valeur identique à leurs yeux.

A l'opposé de la conception matérialiste des théories rationalistes axée sur la satisfaction des intérêts objectifs de l'agent, le constructivisme dominant va substituer une conception idéaliste où l'identité devient l'explication première du comportement humain et étatique. A ce niveau le seul point de convergence avec les théories dominantes réside dans leur conception d'une identité fixe. En « *structuralistes convaincus* », les constructivistes conventionnels admettent une « *relative stabilité* » des identités. ²⁸⁷ Et s'il reconnaît la possibilité pour celles-ci d'évoluer, un auteur tel que Wendt précise que ces changements sont extrêmement lents et difficiles. « *En tant que prophétie auto-réalisatrice, la culture possède des tendances homéostatiques naturelles, qui seront d'autant plus fortes que la culture est profondément intériorisée par les acteurs* », conclut

²⁸⁶ L'auteur affirme, en outre, qu'il faut dépasser les débats ontologique et épistémologique si l'on veut comprendre le caractère normatif de la conception de l'identité développée par les théories dominantes, et par ailleurs, ouvrir des perspectives quant à l'avenir des études de sécurité. Selon lui, les tenants de la *sensibilité libérale* (distincte de la théorie libérale en théorie des relations internationales) « *étaient tous trop conscients de l'importance des valeurs et des identités profondément partagées. Mais ils les considéraient probablement comme la cause première de violence et d'insécurité. Ce qu'ils ont essayé de faire en réponse, c'est de réfuter ces croyances en théorie, afin de les marginaliser en pratique, et de les remplacer par de nouvelles formes de compréhension et d'actions politiques, et ce faisant de transformer fondamentalement les politiques de la violence et la nature de la sécurité* ». Cf. Michael C. Williams, « Identity and the Politics of Security », *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 2, 1998, pp. 204-225.

²⁸⁷ Alexander Wendt, « Anarchy Is What States Make of It », *loc. cit.*, p. 401.

l'auteur.²⁸⁸ En d'autres termes, ces représentations collectives acquièrent progressivement, par le biais d'un processus de socialisation, le statut de fait social objectif. Si cette conception d'une identité fixe flirte avec celle des théories dominantes, le poids que ces auteurs confèrent à celle-ci dans l'explication des décisions est toutefois de très loin supérieur à celui que lui accordent les théories classiques. En revanche, à l'instar du paradigme rationaliste, les analyses constructivistes sont amenées à insister davantage sur les phénomènes de continuité et de récurrence. Ce faisant, ils ne s'interrogent pas vraiment sur les processus complexes et la nature concurrentielle qui concourent à la formation et l'évolution de l'identité, donc des intérêts.²⁸⁹ Un aspect du processus de décision que les approches critiques entreprennent d'explorer.

En marge du constructivisme dominant, les critiques abordent la relation entre identité et intérêt un peu différemment. L'identité est appréhendée comme une notion plus fluctuante, en perpétuel mouvement et au cœur du processus de définition de la politique étrangère. Comme le rappelle, à cet égard, Bill McSweeney, « *l'identité n'est pas un fait de l'histoire ; elle est un processus de négociation entre les gens et les groupes d'intérêts* ». ²⁹⁰ L'identité nationale fait l'objet de luttes sociales et de débats politiques intenses.²⁹¹ Ces questionnements trouvent évidemment un écho du côté de nos études de cas. Qu'est-ce, par exemple, que l'« identité canadienne »? Il suffit d'entendre le discours du Parti Québécois (PQ) pour constater qu'elle reste l'objet d'un débat ardent dans la société canadienne et que les espoirs de parvenir à une définition homogène et acceptée par tous sont plutôt minces. Si le débat peut sembler moins flagrant côté français, il n'en est rien si l'on en croit le sociologue Pierre Birnbaum lorsqu'il affirme qu'« *en France, depuis toujours, l'identité de la nation a été l'objet d'un conflit* ». ²⁹² Les

²⁸⁸ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, op. cit., p.315.

²⁸⁹ Sur cette question, voir Maja Zehfuss, « Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison », *European Journal of International Relations*, vol. 7, no. 3, 2001, pp. 315-348.

²⁹⁰ Bill McSweeney, op. cit., p. 73.

²⁹¹ Benedict Anderson, *Imagined Communities*, 2nd édition, Boston: Little, Brown, 1991.

²⁹² Pierre Birnbaum, « En France, depuis toujours, l'identité de la nation a été l'objet d'un conflit », *Le Monde*, 15 mars 2007.

critiques insistent davantage sur les processus identitaires et leurs fonctions en politique étrangère et au sein des sociétés.

Là où le constructivisme dominant recourt à une lecture à la fois pétrifiante et omnisciente de l'identité, les critiques mettent l'accent sur les conditions et les processus sociaux et discursifs à la base de la construction de la décision en politique étrangère. Ce faisant, elles offrent un modèle plus dynamique de cette problématique où intérêts et identités sont co-constitutifs. McSweeney rappelle à cet égard que « *quand elle est comprise comme une réalité socialement construite, l'origine et la transformation de l'identité collective – et les questions de sécurité qu'elle entraîne – ne peuvent être expliquées sans que soit mis un accent égal sur le rôle des intérêts matériels* ». ²⁹³ Il n'est pas rare en effet que « *les intérêts jouent un rôle décisif en déclenchant le processus de transformation identitaire* ». ²⁹⁴ Cette co-constitution entre intérêt et identité établie, l'auteur suggère de l'intégrer dans un « *cadre théorique réflexif* », plus utile pour l'analyse de la sécurité et de ses concepts clés, l'identité et les intérêts. ²⁹⁵ Dans cette optique, l'identité n'est plus seulement ce référent à partir duquel on pense la politique étrangère mais devient à son tour un objet référent de la politique étrangère et de sécurité. Les valeurs, le mode de vie, les normes, voire même l'appartenance à une civilisation sont autant de composantes identitaires qu'il convient de défendre ou de « sécuriser » et d'inscrire au cœur de la construction des intérêts nationaux. En France, la récente polémique suscitée par l'annonce du candidat de l'UMP à l'élection présidentielle, Nicolas Sarkozy, de créer un ministère de l'immigration et de l'identité nationale, illustre parfaitement les enjeux associés à la protection des « *valeurs non négociables de l'identité française* ». ²⁹⁶

Affirmer qu'il existe une interaction étroite entre intérêt et identité ne suffit pas à éclairer la manière dont les deux s'articulent dans le cadre du processus de décision en

²⁹³ Bill McSweeney, *op. cit.*, p. 12.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 127.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 137.

²⁹⁶ Charles Jaigu, « Sarkozy veut défendre l'identité de la France », *Le Figaro*, 15 mars 2007.

politique étrangère. Entre le réalisme des classiques et leur vision étriquée de l'intérêt rationnel et l'idéalisme (au sens philosophique) constructiviste pour qui l'identité est l'alpha et l'oméga du comportement humain, ce sont probablement les approches critiques qui offrent les outils les plus adéquats pour comprendre cette dialectique. Il nous semble toutefois que chez ces derniers aussi, la manière dont ils l'abordent, Weldes notamment qui sur ce point ne contredit pas Wendt, ne fait que déplacer le problème. Pourquoi en dépit d'identités multiples (celles de l'individu, du groupe, de l'État, etc.) et de conceptions divergentes de leur environnement, les agents continuent-ils de se représenter « spontanément » une situation particulière à partir du référent intérêt national et non en fonction d'autres référents ? Plutôt que de chercher à intégrer le concept d'identité dans une problématique quasi-causale (les identités déterminent les intérêts), nous affirmons que l'idée d'intérêt national constitue déjà en quelque sorte un élément de cette « identité ». Afin d'essayer de réconcilier ces deux niveaux, certains auteurs ont tenté de recourir au concept d'*habitus* et de l'appliquer à la politique étrangère. Un auteur comme Dietrich Jung voit dans l'*habitus* « *un instrument heuristique qui offre la possibilité d'établir un lien entre, d'une part les structures collectives construites historiquement et socialement et, d'autre part, les rationalités de décideurs individuels* ». ²⁹⁷

Le terme *habitus* était déjà bien connu de la sociologie, en particulier d'un auteur comme Norbert Elias qui lui accorde un rôle central dans ses travaux. ²⁹⁸ Chez Bourdieu, cependant, le lien entre le concept d'*habitus* et celui de champ ouvre de nouvelles perspectives en insistant davantage sur le *pourquoi* des stratégies et des luttes à l'intérieur de ce champ. De manière générale, l'*habitus* est défini par Bourdieu comme un

système de *dispositions* durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre, objectivement « réglées » et « régulières » sans être en rien le

²⁹⁷ Dietrich Jung, *op. cit.*, p. 97.

²⁹⁸ Voir notamment Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.

produit de l'obéissance à des règles, et, étant tout cela, collectivement orchestrées sans être le produit d'un chef d'orchestre.²⁹⁹

En d'autres termes, l'*habitus* est constitué de schèmes de perception, de pensée et d'action qui fonctionnent comme un *modus operandi* inconscient et intuitif permettant aux agents de donner sens au monde et qui façonnent leur comportement. Construit au fil de l'histoire et des expériences passées, cet *habitus* est enraciné et intégré si profondément qu'il échappe pour partie à la conscience immédiate des agents. Bien qu'ils jouent au niveau individuel de chaque agent, cet *habitus* est avant tout le produit de significations collectives et reflète les valeurs intersubjectives et les modes de pensée partagés et reproduits par les acteurs de ce champ. Voilà qui n'est pas sans rappeler l'idée d'intérêt national.

Produit d'une histoire politique particulière, dont nous avons brièvement évoqué la genèse, l'idée d'intérêt national s'est progressivement enracinée dans le sens commun au point de devenir un *habitus* du champ de la politique étrangère. En s'appuyant sur la définition proposée par Bourdieu, on peut affirmer que l'intérêt national s'apparente à un ensemble de dispositions inculquées, structurées et durables engendrant des pratiques, des perceptions et des comportements qui, sans être nécessairement consciemment coordonnés, sont réguliers. Rapporté à notre étude de cas, cette perspective suggère que les choix et les décisions des acteurs de la décision française et canadienne au Kosovo doivent être appréhendés à partir de l'*habitus* de l'intérêt national. Celui-ci ayant été articulé à la fois dans la définition de la « crise », dans la construction des réponses et dans la manière dont celles-ci ont été reçues par les populations des deux pays. Il ne s'agit pas ici de resservir la thèse réaliste des intérêts égoïstes et cachés de l'État (machiavélique), sa pertinence dans le cas du Kosovo ayant montré ses limites. En revanche, nous soutenons que les schèmes de perception, de pensée et d'action inscrits dans l'*habitus* de l'intérêt national ont joué à plein pour les professionnels lorsque ceux-ci ont eu à faire face à la crise. Il est essentiel de rappeler au passage que chez Bourdieu, le

²⁹⁹ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, op. cit., p. 88.

recours à l'habitus ne nie pas aux agents leur capacité à élaborer des stratégies, celles-ci se manifestant notamment en fonction du capital dont ils disposent et qu'ils entendent bien faire jouer. Toutefois, pour l'auteur :

s'il n'est aucunement exclu que les réponses de l'habitus s'accompagnent d'un calcul stratégique tendant à réaliser sur le mode conscient l'opération que l'habitus réalise sur un autre mode, à savoir une estimation des chances supposant la transformation de l'effet passé en objectif escompté, il reste qu'elles se définissent d'abord, en dehors de tout calcul, par rapport à des potentialités objectives, immédiatement inscrites dans le présent, choses à faire ou à ne pas faire, à dire ou à ne pas dire.³⁰⁰

En d'autres termes, l'habitus peut être comparé à un jeu de cartes en ce sens que s'il n'interdit pas la possibilité pour le joueur d'élaborer des stratégies, il circonscrit toutefois ces possibilités à la main dont le joueur dispose.

Le recours au concept d'habitus semble intéressant dans la mesure où il permet de rendre compte de l'idée d'intérêt national dans sa double dimension objective et subjective, ce qui constitue, en outre, toute l'originalité de la conception de Bourdieu dont l'approche sociologique se veut une sorte de voie médiane entre objectivisme et subjectivisme. Objectif, tout d'abord, en ce sens, comme le note Weldes, que le fait pour un agent de se référer à l'intérêt national correspond à un besoin (objectif) de se représenter (subjectivement) une situation particulière et donc de réagir face à celle-ci. C'est d'ailleurs très certainement à ce niveau que la réflexion sur la variable identitaire s'avère la plus utile puisque cette dernière entre directement en résonance avec la conception de l'intérêt national. Objective également parce qu'en tant que disposition durable, composante d'une structure objective indépendante de la conscience et de la volonté des agents, l'intérêt national fait l'objet d'une « *orchestration immédiate* » de la part de ces derniers « *qui est en elle-même le fondement d'une sorte de consensus sur cet ensemble d'évidences partagées qui sont constitutives du sens commun* ». ³⁰¹ Subjective cependant, dans la mesure où peu importe qu'il s'agisse d'une disposition ou d'un schème

³⁰⁰ Pierre Bourdieu. *Le sens pratique*, op. cit., p. 89.

³⁰¹ Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques*, op. cit., p. 126.

de perception, l'intérêt national reste le produit d'une construction historique et politique dont la genèse est avant tout sociale.

En guise de conclusion, rappelons simplement l'hypothèse relative au pourquoi de la pratique de l'intérêt national dans le comportement des agents du champ de la politique étrangère. L'hypothèse est double puisque nous affirmons que si le recours à l'idée d'intérêt national répond au besoin des agents de se représenter le monde, besoin qui fait écho à leur(s) identité(s), il est également déjà inscrit dans l'*habitus* de ces agents en tant que disposition durable donc relativement indépendante de leur volonté. Deux hypothèses qui se renforcent mutuellement, contribuant ainsi à la fois à assurer la pérennité d'une pratique historiquement, politiquement et socialement construite qui demeure prégnante aujourd'hui. Hypothèse d'un *habitus* de l'intérêt national, enfin, qui semble ouvrir des perspectives intéressantes pour qui s'étonne de la facilité avec laquelle les choix de politique étrangère des gouvernants sont le plus souvent acceptés par les gouvernés.

1.4.3. L'intérêt national comme pratique discursive

Comme l'affirme Jutta Weldes, la question essentielle du point de vue du processus de construction des intérêts nationaux ne consiste pas tant à se demander pourquoi tel ou tel type d'action a été privilégié, bien que cette dimension soit loin d'être négligeable, mais plutôt *comment cette construction particulière des intérêts nationaux a-t-elle été rendue possible?*

En orientant leurs actions et inclinations sans les déterminer strictement, l'*habitus* de l'intérêt national donne aux professionnels de l'État, un « *sens du jeu* », un sens de ce qui est ou non approprié, un « *sens pratique* ». Or, chez Bourdieu, ce sens pratique s'apparente moins à un état de l'esprit qu'à un état du corps, il agit comme une sorte d'*hexis* corporelle, « *la mythologie politique réalisée, incorporée, devenue disposition permanente, manière durable de se tenir, de parler, de marcher, et, par là, de*

se sentir et de penser ».³⁰² L'idée d'intérêt national serait ainsi si profondément enracinée dans le sens pratique du professionnel de l'État, qu'elle se présente sous les traits d'une *hexis*, en ce sens qu'avant même d'être pensé ou analysé, le problème auquel il doit faire face est déjà posé en termes d'intérêt national. Cette lecture est assez proche de celle proposée par Weldes pour qui cette *idée* d'intérêt national plonge ses racines au cœur de « structures de significations bien établies et de relations sociales » qu'elle nomme, en empruntant à Castoriadis son *institution imaginaire de la société*, les « imaginaires sécuritaires ».³⁰³ Ces imaginaires sécuritaires fournissent, en quelque sorte, « la matière première culturelle à partir de laquelle sont construites les représentations des États, des relations entre États et du système international ».³⁰⁴ Ce faisant, ils ont déjà défini ce qu'est l'intérêt national.³⁰⁵ Sur la base de son modèle théorique, Weldes propose une relecture assez originale du comportement américain pendant la crise des missiles à Cuba. C'est parce que prévalait à Washington une représentation particulière de l'identité américaine (vainqueur de la Seconde Guerre mondiale et, à ce titre, dépositaire de la défense du monde libre et démocratique face à l'URSS) que le déploiement de missiles soviétiques à Cuba a conduit les décideurs américains à opérer une construction singulière de l'intérêt national des États-Unis (image d'une volonté expansionniste du totalitarisme soviétique, accrue par l'engagement de Cuba dans le mouvement communiste international). Ainsi, la construction de l'intérêt national émerge au terme d'un double processus d'articulation et d'interpellation dont la finalité première vise à produire du sens commun et de la légitimité.

³⁰² Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, op. cit., p. 117.

³⁰³ Voir Cornelius Castoriadis, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil, 1975 et la traduction anglaise à laquelle emprunte Weldes, Cornelius Castoriadis, *The Imaginary Institution of Society*, trans. Kathleen Blamey, Cambridge (MA/UK), MIT Press and Polity Press, 1987.

³⁰⁴ Jutta Weldes, op. cit., p. 10.

³⁰⁵ Weldes propose un modèle qui identifie trois étapes successives dans la construction de l'intérêt national : (1) Contraints de faire appel aux référents linguistiques et culturels produit par l'« imaginaire sécuritaire », les décideurs créent, tout d'abord, une série de représentations et d'identités de divers objets, incluant l'État dont ils sont les représentants ainsi que les autres États ; (2) Ensuite, « ces représentations postulent des relations bien définies entre les divers objets » ; (3) Enfin, « en fournissant une vision du monde, [...] ces représentations ont déjà défini l'intérêt national ». Cf. *Ibid.*, p. 12-14.

Toutefois, et c'est là une des clés de la théorie de l'action sociale chez Bourdieu, les pratiques ne peuvent être comprises ni à partir des seules conditions présentes ni à partir des seules conditions passées, à l'origine de l'*habitus*. Ainsi, si l'*habitus* permet de comprendre comment les agents peuvent être prédisposés à se représenter une situation, le *champ* rappelle que les individus agissent toujours dans des contextes et des cadres sociaux spécifiques. Dès lors, la construction des intérêts nationaux résulte de la relation entre ce sens pratique, qui oriente la perception de la situation, et la structure du champ, entendue comme lieu de conflits entre les agents (par rapport aux positions, intérêts, enjeux, capital, etc.), qui oriente la réponse. De ce point de vue, si les conflits à l'intérieur du CPE peuvent expliquer des représentations différentes d'une même situation, et déboucher sur des réponses divergentes, l'*habitus* circonscrit cependant le champ des réponses possibles et/ou acceptables à l'intérieur d'un cadre prédéfini. Il « *tend à engendrer toutes les conduites "raisonnables", de "sens commun", qui sont possibles dans les limites de ces régularités, et celles-là seulement, et qui ont toutes les chances d'être positivement sanctionnées parce qu'elles sont objectivement ajustées à la logique caractéristique d'un champ déterminé, dont elles anticipent l'avenir objectif* ». ³⁰⁶ En opérant un tel paramétrage des pratiques à l'intérieur du champ, « *il tend du même coup à exclure "sans violence, sans art, sans argument", toutes les "folies" (...), c'est-à-dire toutes les conduites vouées à être négativement sanctionnées parce qu'incompatibles avec les conditions objectives* ». ³⁰⁷ Aussi naturelle qu'elle puisse paraître, une décision de politique étrangère n'est jamais que le fruit d'un processus à la fois conflictuel (au niveau des acteurs) et consensuel (au niveau des décideurs) visant à exclure les conduites alternatives tout en construisant une réponse qui « s'impose d'elle-même ». Un constat qui, comme nous le verrons, dans le cas du Kosovo prend une résonance singulière.

³⁰⁶ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, op. cit., p. 93.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 94.

Enfin, ce sens pratique fait office de principe générateur et régénérateur de la pratique de l'intérêt national. En « *(opérant) la réactivation du sens objectivé dans les institutions* », permettant ainsi aux agents

d'habiter les institutions, de se les approprier pratiquement, et par là de les maintenir en activité, en vie, en vigueur, de les arracher continûment à l'état de lettre morte, de langue morte, de faire revivre le sens qui s'y trouve déposé, mais en leur imposant les révisions et les transformations qui sont la contrepartie et la condition de la réactivation.³⁰⁸

Outre le fait de comprendre comment l'idée d'intérêt national a pu ainsi s'enraciner puis se perpétuer au fil des siècles en tant que guide acceptable de la politique étrangère, cette approche permet de mettre en lumière le fonctionnement contemporain du processus. Ainsi, une fois définis, ces intérêts nationaux sont réincorporés (réappropriés) au niveau de l'habitus, contribuant ainsi en quelque sorte à reproduire la *doxa* du champ et à endiguer les tentatives de déstabilisation dont celle-ci fait l'objet. Le sens pratique tend « *plus sûrement que toutes les règles formelles et toutes les normes explicites, à garantir la conformité des pratiques et leur constance à travers le temps* ». ³⁰⁹ Parmi les instruments destinés à assurer la pérennité de ces pratiques dans le temps, le langage fait l'objet d'une attention particulière de la part d'un certain nombre d'auteurs.

Au cœur de la pratique de la politique étrangère, le discours et le langage de l'intérêt national occupent une place centrale. « *Le langage propre à la décision politique est le langage de l'intérêt national* », rappellent ainsi Hollis et Smith.³¹⁰ Se réclamant du tournant argumentatif, Jutta Weldes franchit un pas supplémentaire lorsqu'elle affirme que « *le langage de l'intérêt national est le contenu et la signification de l'intérêt national* ». ³¹¹ Le discours de l'intérêt national ne reflète pas seulement une « réalité » sociale, il la constitue. Prononcer le terme « intérêt national » pour un représentant de l'État n'est pas neutre et fait entrer une question de politique étrangère dans un champ spécifique, celui des actes extra-ordinaires dont l'enjeu est national, qui appelle d'emblée

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 96.

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ Martin Hollis et Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations*, p. 166.

³¹¹ *Ibid.*, p. 119.

un certain type de réponse et des moyens tout aussi particuliers. Les analyses discursives se proposent de comprendre les structures de signification à l'intérieur desquelles les élites dirigeantes construisent et reconstruisent l'intérêt national, de mettre en avant le contexte politique et social dans lequel celui-ci s'articule et d'examiner les effets du discours de l'intérêt national sur la pratique de la politique étrangère.

Le discours de l'intérêt national est d'abord une pratique légitimatrice s'adressant à la fois à un public interne et international. Il fonctionne comme une « *devise rhétorique* » et une source puissante de légitimité pour celui qui s'en prévaut.³¹² Invoquer l'intérêt national comme principe d'action permet au dirigeant politique de mobiliser le soutien de la population en faveur d'une décision. « *Si vous demandez aux Américains de mourir, il faut leur expliquer en termes d'intérêt national* », déclarait ainsi le secrétaire d'État américain, Henri Kissinger.³¹³ Dans cette perspective, il devient intéressant d'examiner les lieux et les vecteurs institutionnels de diffusion du savoir valable acceptable et accepté. C'est à ce niveau que les appareils idéologiques d'État opèrent, à travers certains acteurs de la société civile, les médias notamment mais également certains universitaires, groupes de pression et autres réseaux d'expertise. Cependant, n'est pas autorisé à parler au nom de l'intérêt national qui veut. Dans la crise du Kosovo, ni le président de Médecins sans Frontières, ni celui de Bouygues ne sont investis de la légitimité nécessaire pour invoquer l'intérêt national ou à tout le moins pas publiquement. Cela ne signifie pas d'ailleurs que ces acteurs ne participent pas, d'une manière ou d'une autre, à sa construction, chacun d'eux n'hésitant pas, en règle générale, à affirmer que « *des effets négatifs sur leurs intérêts privés particuliers justifient que soit invoqué l'intérêt national dans son ensemble* ». ³¹⁴ En revanche, quand le président de la République française s'exprime en son nom ou quand le ministre canadien des Affaires étrangères évoque les intérêts des Canadiens en Europe, ils sont déjà implicitement autorisés à le faire car assignés par les structures. Et personne (ou presque) ne songerait à

³¹² Jutta Weldes, *Constructing National Interest*, op. cit., p.4.

³¹³ *Ibid.*, p. 1.

³¹⁴ Alexander George et Robert Keohane, op. cit., p. 222.

remettre en cause leur dévotion à l'égard de l'intérêt supérieur de l'État, ce qui n'aurait pas forcément été le cas quelques années auparavant, lorsqu'ils étaient pour le premier, maire de Paris et pour le second, simple député libéral. D'où l'importance lorsque l'on examine cette pratique discursive de ne pas se limiter aux seuls discours mais d'être attentif également aux conditions institutionnelles de leur énonciation, c'est-à-dire qui les prononce, sur la base de quelle autorité et en fonction de quels intérêts. Une suggestion à laquelle Weldes fait écho lorsque, dans son effort d'identifier et de qualifier les acteurs de l'intérêt national, elle souligne que les pratiques représentationnelles présupposent que les relations de pouvoir soient déjà établies. Ainsi, ceux qui ont la possibilité de décider du contenu de l'intérêt national, le plus souvent les responsables politiques et bureaucratiques aux postes clés, sont déjà implicitement assignés à la tâche par les structures.

Par ailleurs, si l'intérêt national fait office de cartes mentales pour les professionnels de l'État, celles-ci fonctionnent d'autant mieux qu'elles sont largement partagées au niveau de la société. De ce point de vue, le discours de l'intérêt national n'a rien perdu de ses fonctions politiques originelles. S'il correspond historiquement à une volonté de rationaliser la sphère politique sur la base d'une distinction interne/externe, il continue de fournir – d'entretenir – les principes de vision et de division du monde « utiles » pour penser la politique étrangère. Les professionnels peuvent ainsi être considérés comme des sujets « *dans les deux sens du terme* » puisqu'« *ils sont, d'un côté, des acteurs désignés activement engagés dans la construction des significations et, de l'autre, ils sont toujours sujets au répertoire des significations offert par l'imaginaire sécuritaire qui les produit* ». ³¹⁵ Les pratiques discursives sont, à cet égard, un élément central de la construction et de la reconstruction sociale de l'identité nationale. S'il est un vocable dont l'essence même repose sur une distinction aussi nette entre le « nous » et « eux », c'est bien celui de l'intérêt national. Traduction dans le langage aronien, qui pour l'occasion honore son titre de réaliste : l'intérêt national « *éveille les citoyens à la*

³¹⁵ Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 12.

conscience de l'unité politique dont ils sont les membres provisoires, qui les a précédés et qui doit leur survivre». ³¹⁶ Le discours de l'intérêt national permet une réactivation constante de l'identité nationale, en même temps qu'une pérennisation des mythes nationaux, comme en atteste le discours politique en France et au Canada durant la crise du Kosovo. L'intérêt des analyses réside alors dans la possibilité d'identifier les différences historico-culturelles observables entre les différentes politiques nationales, en France et au Canada, par exemple sur la manière dont celles-ci interprètent l'État ou la nation et son rôle en politique internationale.

Si le discours de l'intérêt national peut sembler principalement destiné à une compréhension de la scène mondiale, il concerne aussi, et peut-être surtout, la scène interne et véhicule une conception – assez élitiste, comme nous le verrons – de la relation entre gouvernants et gouvernés. *« Les discours de politique étrangère qui ont recours à cette notion ne se contentent pas seulement de donner une description empirique des relations internationales, mais diffusent une conception normative des rapports de pouvoir en politique interne »*, soutient ainsi Dario Battistella. ³¹⁷ Une conclusion qu'il reprend plus discrètement (en note de bas de page) dans un article ultérieur en présentant le discours de l'intérêt national comme *« un exemple type de discours de pouvoir académique permettant aux gouvernants de mobiliser des soutiens en faveur de la politique étrangère qu'ils mènent et, ce faisant, de légitimer voire de sacraliser, l'ordre existant, à la fois interne et international »*. ³¹⁸ Ces fonctions politiques et idéologiques de l'intérêt national sur la scène interne sont moins souvent qu'autrement mises de l'avant par les praticiens et les théoriciens de la politique étrangère. Leur examen n'en est pas moins essentiel pour comprendre le rôle des discours hégémoniques dans le maintien et la

³¹⁶ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 101.

³¹⁷ Une hypothèse qui, selon Battistella, s'applique également au discours scientifique de l'intérêt national dont l'hégémonie dans le champ académique est due moins à ses vertus analytiques qu'à sa plus grande capacité de rationalisation des pratiques politiques et à l'échec des discours concurrents. Cf. Dario Battistella, « Le discours de l'intérêt national. Politique étrangère et démocratie », Thèse de doctorat, Amiens, Université de Picardie, 1995, p. 31.

³¹⁸ Dario Battistella, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », loc. cit., p. 142, note 1.

reproduction de l'ordre politique interne et, ce faisant, dans la reproduction de la propre position au sein de cet ordre de ceux qui les prononcent.

Dans cette perspective, il s'agit de comprendre comment et pourquoi certains acteurs privilégiés sont autorisés à parler en son nom, pourquoi certains choix politiques sont *a priori* disqualifiés et comment la sphère discursive du politique, dans laquelle les décideurs définissent les intérêts nationaux, est construite.

1.5. Une méthodologie éclectique

On ne saurait évidemment conclure ce chapitre sans évoquer la méthodologie à laquelle nous recourons dans le cadre de cette recherche. Cette question reste assurément le défi le plus important pour qui entend aborder la décision en politique étrangère dans une perspective sociologique, qui plus est lorsqu'il s'agit d'opérationnaliser certains concepts de Bourdieu. Ces deux points méritent d'être ici discutés.

Avant de revenir sur la méthodologie adoptée dans le cadre de cette recherche, il convient de s'arrêter un instant sur les conséquences méthodologiques de nos choix théoriques. L'adhésion de nombreux auteurs aux concepts de Bourdieu n'a jamais débouché sur un consensus quant à la marche à suivre la plus appropriée pour les opérationnaliser. Quel type de démarche privilégier pour aborder des concepts aussi évanescents que ceux de champ ou d'habitus ? Où chercher les preuves tangibles de pratiques qui accordent une place si importante au non linguistique, au symbolique et à l'inarticulé ? Dans notre cas, comment définir avec précision le champ de la politique étrangère ? Comment aller chercher les traces d'un habitus, l'intérêt national, dont les discours font peu de cas ? Une piste de réponse à ces questions est avancée par Anna Leander lorsqu'elle affirme tout simplement qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de ligne directrice stricte et définitive quant à ce qui devrait être privilégié.³¹⁹ En d'autres termes, c'est avant tout l'objet d'étude, le contexte particulier et les questions spécifiques

³¹⁹ Anna Leander, « The "Realpolitik of Reason" », *loc. cit.*, p. 15.

s'y rattachant qui devraient déterminer la voie méthodologique à emprunter. À défaut d'être véritablement éclairant sur la question, la démarche n'en semble pas moins assez fidèle à l'idée que le sociologue français se faisait justement du *métier de sociologue*.³²⁰ Après tout, Bourdieu lui-même encourage une conception éclectique de la pratique sociologique, qui se doit d'orienter la réflexion non pas en fonction des « *contraintes tatillonnes d'un traditionalisme érudit (qui) enferment la recherche dans la conformité à une tradition théorique* », mais en fonction des problèmes que pose la notion d'intérêt national.³²¹ Dans cette perspective, nous suggérons de prendre comme point de départ de notre propre démarche les pratiques observables au regard de notre étude de cas. Cela se traduit en premier lieu par une identification des acteurs impliqués dans le dossier du Kosovo et les traces de l'intérêt national sur cette question, ce qui devrait nous conduire à restreindre progressivement l'éventail des acteurs potentiels. Ce n'est que par la suite que l'on s'intéressera au processus à travers lequel les discours et les représentations contribuent à reproduire certaines pratiques sociales. Pour enfin élargir les hypothèses à une définition plus globale du champ de la politique étrangère et de ses dynamiques.

Si l'on acceptait la suggestion de Ted Hopf, pour qui « *reconstruire l'opération de la politique identitaire* », ou pour ce qui est de notre hypothèse, celle de la politique étrangère avec l'ensemble des acteurs de ce champ, leurs *habitus* et leurs représentations, « *exige, même dans un domaine limité sur une courte période, des milliers de pages de lecture, des mois d'entrevues et de recherches dans les archives* », toute recherche dans ce domaine deviendrait en pratique extrêmement difficile voire infaisable.³²² La démarche méthodologique adoptée est naturellement plus modeste. De manière générale, l'étude de

³²⁰ L'auteur écrit ainsi : « *Redouter que l'entreprise ne conduise à un amalgame de principes empruntés à des traditions théoriques différentes ou à la constitution d'un corps de recettes dissociées des principes qui les fondent, c'est oublier que la réconciliation dont nous entendons expliquer les principes s'opère réellement dans l'exercice authentique du métier de sociologue ou plus exactement dans le « métier » du sociologue, cet habitus qui, en tant que système de schèmes plus ou moins maîtrisés et plus ou moins transposables, n'est pas autre chose que l'intériorisation des principes de la théorie de la connaissance sociologique* ». Pierre Bourdieu, *Le métier de sociologue*, op. cit., p. 16.

³²¹ *Ibid*, p. 103.

³²² Ted Hopf, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, vol. 23, no. 1, été 1998, p. 198.

la politique étrangère ne manque pas de sources et de ressources sur lesquelles s'appuyer. La littérature secondaire et les analyses sur la politique étrangère de la France et du Canada, ainsi que sur les multiples aspects de la crise du Kosovo, est aussi vaste que riche. Comme en atteste notre bibliographie, qui ne prétend aucunement avoir fait le tour d'une production en constant accroissement sur ces sujets, nous y avons puisé abondamment. Les articles dits scientifiques et les analyses des théoriciens – universitaires et observateurs « avertis » – ont servi principalement à dégager les cartes mentales à partir desquelles les dirigeants de ces deux pays pensent et lisent les problèmes de politique étrangère et façonnent les réponses pour y faire face. Le chapitre 5 consacré à ces identités multiples de la France et du Canada doit beaucoup à ce corpus théorique de qualité. Ces travaux ont également été particulièrement utiles en ce qui concerne la guerre du Kosovo en tant que telle. Cette thèse ne portant pas directement sur le sujet, nous nous sommes concentrés sur ce type de source, ainsi que sur quelques rapports officiels (Assemblée nationale, Sénat, Chambre des communes) afin d'enrichir notre compréhension des principaux enjeux et du déroulement de cette crise. Notre seule prise de contact « réelle » avec le conflit lui-même remontant à plusieurs années, dans le cadre d'une mission de quelques mois, en 2001, en tant que conseiller politique du général (français) commandant la Brigade multinationale nord à Mitrovica.

Afin de prendre la mesure de la dimension identitaire de toute politique étrangère, un détour du côté du langage officiel et autorisé s'avère également indispensable. A cet égard, les situations de crise, l'usage de la force en particulier, constituent souvent un moment propice à la réaffirmation des valeurs nationales, à une certaine image de soi et de sa place sur la scène mondiale. En période de calme, les acteurs moins en vue, les conseillers du Prince ou les hauts fonctionnaires qui participent au processus sans nécessairement être identifiés en tant que tels, se manifestent de manière plus ou moins formelle (articles, colloque, interviews). Il est essentiel de ne pas les négliger dans la mesure où c'est en partie sur eux que reposera l'élaboration des réponses proposées aux décideurs en période en crise, pendant laquelle ils sont souvent du

reste beaucoup moins prompts à prendre la parole en public. Nous rejoignons ainsi pour partie Ole Waever lorsqu'il affirme que la définition de la sécurité – nous ajoutons de la politique étrangère – constitue « *un acte de langage* » et qu'elle a un effet performatif en ce sens qu'elle constitue en soi l'action.³²³ Dès lors, notre démarche emprunte volontiers à l'analyse qualitative des discours, en particulier dans le cadre des chapitres 5 et 6, sans toutefois en faire un usage systématique. En effet, notre approche privilégiant un regard conjoint sur les pratiques linguistiques et non linguistiques, on ne saurait se limiter aux seuls discours officiels qui ne constituent finalement que le résultat policé de négociations et de luttes politiques internes.

Il est ainsi indispensable de considérer également tout type de sources (interventions officielles ou non, écrites ou orales, publique et privée), à la fois des responsables politiques mais également de l'ensemble des acteurs impliqués dans la crise, susceptibles de faire apparaître les divergences apparues à la faveur de la crise, les débats et les traces d'une lutte entre les différents acteurs. C'est sans aucun doute l'exercice le plus délicat pour identifier des preuves qui souvent ne se donnent pas à voir facilement, au moins pour ce qui est du noyau décisionnel. Dans cette perspective, nous suggérons de recourir à une démarche aussi éclectique que possible, qui pourrait s'apparenter à une interprétation assez libre du « tout est bon » de Feyerabend.³²⁴ Par exemple, les comptes-rendus intégraux des débats parlementaires, souvent négligés, sont une source précieuse pour prendre la mesure des négociations et des débats nationaux que suscite une crise comme celle du Kosovo sur le plan intérieur. Ils sont toutefois muets sur les discussions à l'intérieur du noyau décisionnel. Un silence que l'absence traditionnelle (mais pas systématique) de minutes lors des réunions dites de crise n'aide pas à percer. La

³²³ Ole Waever, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp.46-86.

³²⁴ Pour Feyerabend, « *L'idée d'une méthode fixe, ou d'une théorie fixe de la rationalité, repose sur une conception trop naïve de l'homme et de son environnement social. Pour ceux qui considèrent la richesse des éléments fournis par l'histoire, et qui ne s'efforcent pas à l'appauvrir pour satisfaire leurs bas instincts – leur soif de sécurité intellectuelle, sous forme de clarté, précision, objectivité, vérité –, pour tous ceux-là, il devient clair qu'il y a un seul principe à défendre en toutes circonstances et à tous les stades du développement humain. C'est le principe du "tout est bon" ».* Cf. Paul Feyerabend, *Contre la méthode. Esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*, Éditions du Seuil, 1979, p. 26.

publication des procès-verbaux de ces débats en conseil restreint – lorsqu’elles existent – est toujours classifiée et souvent inaccessible, qui plus est dans le cas d’un événement récent. De ce point de vue, soulignons que nous aurions certainement eu avantage à exploiter les notes personnelles des différents protagonistes. Ce que nous n’avons pas fait faute de temps et en partie dissuadés par le fait que nombre d’entre eux nous ont dit ne pas prendre de note, « *afin d’éviter les fuites et d’être capable de prendre des décisions lorsqu’elles s’imposent, les traces écrites étant souvent inhibitrices* ». ³²⁵ Restent alors les entretiens sur lesquels nous reviendrons plus loin et les sources journalistiques, qu’il convient d’évoquer maintenant.

Les articles de journaux constituent une autre source particulièrement utile dans le cadre de cette recherche. A la différence des analyses dites scientifiques qui exigent un certain recul et posent le plus souvent sur les événements un regard un peu distant, opérant ainsi en quelque sorte tel un filtre, les coupures de presse s’apparentent davantage à un instantané, une photographie prise à un instant *t* et qui permet d’éclairer un aspect particulier de la crise. Dans l’optique d’une approche sociologique, le recours à ce type de sources peut s’avérer utile pour de nombreuses raisons. En premier lieu, ces articles permettent de se remémorer des dates, des lieux, des noms, des rencontres, tous ces détails parfois majeurs, que l’œuvre du temps et de la mémoire sélective ont parfois effacé de l’historiographie d’un événement. En second lieu, la presse étant par définition destinée à un lectorat national, elle tend à privilégier d’abord les dimensions internes d’une question d’actualité. Ainsi, relire la crise du Kosovo à l’aune de la presse française permet de prendre en compte les aspects et les enjeux internes de cet épisode, tels que son impact sur la cohabitation, l’accueil des réfugiés, etc., autant de questions souvent oubliées des analyses de politique internationale. Enfin, parcourir les journaux lors d’une période passée permet de se replacer dans le contexte d’alors, de mieux saisir l’état d’esprit qui prévalait et parfois d’établir des liens de prime abord inopinés qui peuvent parfois s’avérer éclairant. Il en va ainsi du discours français sur l’autonomie substantielle

³²⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

du Kosovo qui fait étrangement écho à celui sur la Corse, à un moment où les bombes pleuvent sur Belgrade et les paillotes brûlent sur l'île de beauté.

Enfin, en dernier lieu, notre étude de cas étant relativement récente, la grande majorité des acteurs sont en théorie accessibles. Nous avons ainsi procédé à un certain nombre d'entretiens individuels avec des acteurs de la crise, une trentaine au total essentiellement parmi les *professionnels de l'État* en poste au moment des faits. Si nous avons tenté autant que possible de respecter un certain équilibre entre politiques et bureaucrates, entre militaires et civils, ainsi qu'entre les différentes sensibilités politiques, l'échantillonnage a été plus sûrement déterminé par l'acceptation et le refus des uns et des autres. De ce point de vue, la plupart des personnes sollicitées ont accepté de se prêter au jeu, certes à des degrés variables, les quelques refus essuyés étant du reste le plus souvent dus à des incompatibilités d'emploi du temps, en France notamment où nous n'avons fait que de brefs séjours. En ce qui concerne l'utilisation de ces enquêtes, précisons qu'elles ont été principalement utilisées comme une source complémentaire aux sources écrites. En effet, au sein d'un « *milieu réputé difficile* », celui des responsables de la politique étrangère et de la défense, les pièges qui guettent l'intervieweur sont nombreux, qui sont autant de bonnes raisons pour le chercheur de ne pas dépendre de cette seule source.³²⁶ La proximité des événements du Kosovo, le voile du secret entourant généralement les questions de sécurité et la méfiance naturelle de ce milieu à l'égard de la recherche constituent un obstacle à la diffusion de certaines informations. Nous avons ainsi eu notre lot de « *Vous me permettrez de ne pas aller plus loin...* » et autres « (...) *Ça me fera plaisir de vous en parler, mais je respecterai mes obligations de garder secret les confidences de la couronne* ». Malgré ces limites inhérentes à la technique de l'entretien, qui ne sont pas propres à la politique étrangère, ces discussions avec des interlocuteurs de grande qualité nous ont parfois conduit sur des pistes que nous n'aurions sans doute jamais explorées sans leurs suggestions. A l'inverse, elles nous ont aussi amené à prendre

³²⁶ Nous renvoyons au très instructif chapitre de Samy Cohen, « Enquêtes au sein d'un "milieu difficile" : les responsables de la politique étrangère et de défense », dans Samy Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, pp. 17-49.

des distances vis-à-vis d'autres hypothèses que nous avons échaudées. De manière générale, ces interviews ont été une étape importante, particulièrement utile pour se « *mettre en situation* » et ainsi raffiner notre compréhension de la prise de décision en politique étrangère.

CHAPITRE 2

Une diplomatie « collective » dans un environnement global

Que fut la guerre du Kosovo ? Parmi les us et coutumes bien enracinés en Relations internationales, celui consistant à voir dans chaque événement d'une ampleur inhabituelle l'aube d'un tournant ou d'une rupture dans le cours de l'histoire est particulièrement prisé. L'épisode du Kosovo n'a pas échappé à la tradition. Qu'a-t-il été de plus que les autres n'ont pas été ? Sans avoir la force inaugurale de la guerre du Golfe – le « *premier conflit de l'après-guerre froide* » –, la crise du Kosovo a donné lieu à pléthore d'interprétations portant sur les multiples aspects politiques, juridiques, militaires, humanitaires et médiatiques de la crise, qui chaque fois tentent d'y déceler les traces d'un bouleversement susceptible de remodeler l'architecture du système international. On a ainsi pu lire à propos du conflit qu'il était tour à tour la première guerre du XXI^e siècle, le premier engagement militaire de l'OTAN depuis sa création, la première manifestation de la défense européenne, la première mise en œuvre du droit d'ingérence humanitaire, la première opération d'envergure menée sans l'aval express des Nations unies, la première participation allemande à des combats depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, etc. Les commentaires et analyses sont si nombreux qu'il serait difficile – et un peu vain – de leur rendre justice en quelques pages, ce qui dépasse, en outre, assez largement le type de recherche que nous envisageons. L'exercice n'en demeure pas moins dans sa démarche essentiel, si tant est qu'il soit circonscrit au cadre de cette recherche. En quoi la guerre du Kosovo a-t-elle contribué à améliorer notre compréhension du processus décisionnel dans le champ de la politique étrangère, au Canada et en France ? Sans prétendre épuiser une question aussi complexe ni déduire de ce seul cas quelques principes immuables sur l'ordonnancement du monde, ce chapitre examine l'environnement mondial dans lequel s'insère la décision de recourir à la force

dans la crise du Kosovo. Dans cette perspective, il nous semble possible de retenir trois éléments principaux par rapport aux décisions française et canadienne face à la crise du Kosovo. En premier lieu, le champ de la politique mondiale a fait office de contexte possibiliste. En second lieu, l'environnement transnational a été à la fois un enjeu et un acteur de la crise. En troisième lieu, la crise est restée une affaire d'États.

2.1. L'environnement mondial comme contexte possibiliste

De la guerre morale à l'urgence humanitaire, en passant par des explications un peu moins désintéressées comme les velléités américaines sur le continent, le sort de l'OTAN ou l'affirmation de puissance de l'Europe, tout ou presque a été passé en revue. Dans les faits, la décision de recourir à la force contre le régime de Belgrade s'explique probablement à partir d'une synthèse à la fois complexe et subtile de tous ces arguments. Comprendre la décision prise par les dirigeants français et canadiens d'intervenir au Kosovo exige de s'interroger sur les facteurs qui ont rendu ce choix possible (des moyens) et acceptable (de la légitimité). Dans cette perspective, un détour par l'environnement mondial dans lequel cette décision s'insère n'est sans doute pas inutile. Affirmer que l'intervention au Kosovo s'inscrit dans le champ de la politique mondiale, c'est suggérer que cette décision n'a été rendue possible qu'en relation à ce champ particulier. De la même manière que l'on ne saurait évacuer le « *front domestique* » de l'analyse, il est vain de vouloir comprendre la politique étrangère d'un pays comme la France ou le Canada sans référence à l'ensemble plus vaste dans lequel ces deux pays évoluent. Il constitue l'environnement de la décision, le contexte possibiliste à l'intérieur duquel l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie a pu être d'abord mûrie puis par la suite mise en œuvre.

2.1.1. Une guerre « américaine »

Interrogé en juin 1999 sur le Kosovo, Hubert Védrine déclare : « *Les moyens étaient pour l'essentiel américains. On le savait à l'avance. Fallait-il pour cela renoncer ?* ».³²⁷ Cette remarque du ministre français des Affaires étrangères suggère une interrogation autrement plus délicate du point de vue de l'analyse décisionnelle. Les dirigeants français et canadiens auraient-ils choisi la voie de l'intervention militaire sans l'engagement des États-Unis ? Ce n'est pas la réponse en tant que telle, par trop hypothétique, qui compte mais ce qu'elle implique. Quel a été le rôle et l'influence du facteur américain dans le processus décisionnel avant et pendant la crise ? « *Les choix ont été collectifs, de même que la stratégie aérienne. Dire que les États-Unis nous ont imposé une guerre, c'est faux et c'est fuir nos responsabilités* », répond Védrine, tranchant avec les accusations dont ont fait l'objet Paris, Ottawa et de manière générale, la plupart des alliés.³²⁸ Ce qui n'est pas faux, dépendamment du point de vue que l'on adopte. L'emploi du terme « *guerre américaine* » ne renvoie pas ici à l'hypothèse d'un suivisme des autres pays. Encore que celle-ci ne soit pas totalement dénuée de fondement, si l'on s'en tient au poids démesuré de l'outil militaire américain dans les opérations de guerre au Kosovo. Sur le plan politique, la situation est plus complexe. Dans cette perspective, ce titre un peu provocateur se veut surtout un rappel de la place incontournable des États-Unis dans la politique mondiale et du poids de l'hégémon dans ce type de décision. « *L'Europe ne pouvant seule affronter efficacement Slobodan Milosevic, l'intervention des États-Unis était indispensable, ce qui signifiait une prédominance américaine* ».³²⁹ Et prédominance il y a eu. Pas seulement au niveau militaire pendant le conflit mais durant toute la crise, les États-Unis ont joué un rôle de premier plan, y compris sur le plan diplomatique. Sur ce point, l'analyse de Louis Gautier, conseiller pour les questions de défense du Premier ministre français, parue dans une revue militante, est sans équivoque.

³²⁷ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien dans *Libération*, 14 juin 1999, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyper puissance*, op. cit., p. 145.

³²⁸ *Ibid.*, p. 146.

³²⁹ Steven Philip Kramer, « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise au Kosovo », *Politique étrangère*, vol. 2, 2000, p. 368.

Comme pour le Golfe, le conflit du Kosovo signale d'abord le poids des États-Unis sur la scène internationale et leur capacité à mobiliser leurs alliés. Dans les deux cas, l'intervention militaire est effectuée par une coalition dominée par les forces armées américaines, (...) dans un contexte de déséquilibre très net des potentiels militaires engagés.³³⁰

La position américaine a certes pris un peu de retard à l'allumage. Washington étant souvent hésitant à envoyer ses troupes là où ses intérêts ne sont pas clairement perçus (notamment de l'opinion publique américaine), le Kosovo semble dans un premier temps voué à rester une affaire avant tout européenne. Toutefois, la nécessité de réaffirmer le rôle de l'OTAN dans l'ère post-guerre froide, le souci de maintenir l'ancrage américain sur le continent et la volonté d'éviter que les Russes ne reprennent trop vite pied dans la région, autant d'arguments qui ressemblent à s'y méprendre à ceux avancés par Brzezinski dans son *Grand échiquier*, pèsent également dans la balance. L'opportunité de détourner l'attention de l'affaire Lewinsky, les pressions croissantes des lobbies militaires, de l'industrie américaine de défense et, un peu plus tardivement, de l'opinion publique américaine auront finalement raison des dernières réticences du président Clinton. Et par la même occasion, de l'opposition républicaine jusque là assez mitigée, à l'instar du président Bush, vis-à-vis d'une implication active dans le conflit en ex-Yougoslavie. Comme en Bosnie, la diplomatie américaine sort progressivement de sa léthargie. Dès lors, Washington prend rapidement le *leadership* de la crise, pour ne plus le lâcher.

C'est évidemment au niveau militaire que la suprématie américaine est la plus visible et la plus écrasante. A cet égard, l'autosatisfaction des états-majors français et canadien quant à la bonne tenue de leurs forces dans les opérations de guerre ne saurait masquer le fossé qui les sépare de leur allié américain. Si la guerre du Kosovo a indéniablement donné un coup de fouet à l'Europe de la défense, c'est bien moins du fait de la contribution européenne en tant que telle (certes plus importante que pendant la guerre du Golfe) qu'en raison des carences qu'elle a une nouvelle fois mises en lumière. Carences en termes quantitatifs, tout d'abord, puisque, comme le précise le rapport du

³³⁰ Louis Gautier, « Kosovo, retour sur un conflit », *Témoin*, no. 2, septembre 2000, s.p.

Sénat français, près de 70% du dispositif aérien a été fourni par les États-Unis, les Européens – la France et la Grande-Bretagne principalement – n’assurant que le quart des forces aériennes engagées.³³¹ L’essentiel des opérations de bombardement ont ainsi été effectuées par des pilotes américains. En termes qualitatifs, ensuite, le rapport évoque « *un contexte marqué par l’écart technologique entre Américains et Européens* ». Un euphémisme pour décrire le gouffre qui les sépare, à la lecture dudit rapport. « *Faute de moyens adaptés, nos forces n’ont pu participer ni aux missions de commandement aéroporté, ni à celles destinées à la suppression de la défense aérienne ennemie* », précise notamment le rapport. Sans doute une manière pudique de rappeler que l’équipement européen, en termes de haute technologie, de logistique et de renseignement est à des années-lumière de celui américain.³³² « *L’Europe est sourde et aveugle* », déclarait Alain Juppé, ministre des affaires étrangères, à propos des défaillances du renseignement américain lors de la guerre du Golfe. Au Kosovo, si l’Europe a montré qu’elle n’était pas muette, elle est en revanche restée pour partie manchote.

Au Kosovo, le Pentagone a clairement démontré qu’il restait maître dans le « nouvel » art de la guerre expérimenté de son propre chef au Kosovo. De ce point de

³³¹ Le rapport du Sénat évalue à près de 70% la part des États-Unis dans les opérations militaires. Le pourcentage d’avions de combats engagés est réparti comme suit : États-Unis, 65,2 %, France, 10,5 %, Grande-Bretagne, 4,8 %, Italie, 5,3 %, Allemagne, 2,1 %, les quatorze autres alliés totalisant 12,1 %. Voir Xavier De Villepin, « Les premiers enseignements de l’opération « Force Alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, [en ligne] no. 464, Sénat, 30 juin 1999. (http://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-464_mono.html#toc0) [15 juin 2005]. Sans pagination.

³³² Sur la faiblesse européenne quant à ses capacités d’actions contre les défenses sol-air (SEAD), le rapport souligne que seuls les États-Unis disposent de la panoplie anti-radars (capacité de brouillage offensif et missiles spécifiques). Il met également en évidence les limites du guidage laser dont sont équipées les bombes européennes et qui ne fonctionne pas par temps nuageux. On se rappelle, à cet égard, l’étonnement des médias lorsque les politiques français justifient le retard pris par les opérations au Kosovo en raison du « mauvais temps ». Là encore, seuls les États-Unis disposent d’une supériorité technologique quant à leur système de préassignation de l’objectif par enregistrement des coordonnées géographiques. Par ailleurs, le nombre insuffisant de ravitailleurs en vol côté européen a obligé les États-Unis à accroître le nombre des leurs sur le théâtre d’opérations. La gestion de l’espace aérien par les Européens est elle aussi largement déficiente comparée à celle des États-Unis (système GPS, systèmes de détection aéroportés – SDA – des avions AWACS et système d’identification des avions ennemis, NCTR). Enfin, le rapport souligne les lacunes européennes en matière de renseignements (repérages des cibles, des mouvements d’unité et évaluation des dommages. Voir Xavier De Villepin, *Les premiers enseignements de l’opération « Force Alliée » en Yougoslavie*, op. cit., s.p.

vue, le choix de la stratégie aérienne, avec frappes de haute précision et doctrine du « *zéro mort* », n'a pas été collectif. Les alliés n'ont eu d'autre choix que de se plier, bon gré mal gré, aux conditions d'engagement définies par Washington.³³³ Cela a permis aux États-Unis de réaffirmer leur supériorité sur le terrain (militaire) où ils se savent en position de force. Dans ce contexte, on ne saurait s'étonner que Washington ait tenu à conserver une mainmise sur le processus décisionnel concernant les opérations de guerre. Celles-ci ont été confiées au SACEUR, le général américain Wesley Clark, en contact permanent (à défaut d'être réellement direct) avec le président Clinton par l'entremise du chef d'état-major américain, Henry « Hugh » Shelton, du secrétaire à la défense, Bill Cohen et de Javier Solana, le secrétaire général de l'OTAN. Les autorités américaines ont été omnipotentes dans la conduite des opérations. Si la coopération entre les alliés au sein de l'OTAN a souvent été présentée comme satisfaisante, ils sont plusieurs, comme le chef d'état-major français, à avoir reproché aux responsables américains leur « *déficit de communication* » sur la finalité des bombardements et leur réticence en termes de partage d'information.³³⁴ A cet égard, ils sont nombreux parmi les protagonistes, et pas seulement en France, à rappeler que les États-Unis avaient deux répertoires d'options en matière de frappes. L'un OTAN, l'autre « *US only* ». Et Washington ne s'est pas privé d'utiliser le second.³³⁵ Cette domination américaine dans la conduite des opérations militaires n'a pas été non plus absolue. Nous y reviendrons par la suite. En ce sens, si elle a révélé le différentiel majeur et croissant entre les moyens militaires américains et européens, la

³³³ Lors d'une session nationale de l'IHEDN, en 2000, je me souviens notamment d'avoir assisté à un exposé d'un colonel de la Légion étrangère sur l'engagement des forces françaises au Kosovo. Non content de dénoncer le type de stratégie employée dans le conflit, le conférencier avait conclu sa présentation, avec une amertume non dissimulée, par l'adage bien connu, « À vaincre sans péril, on triomphe sans gloire ». Ils sont nombreux à cette occasion à avoir souligné l'incompatibilité entre l'approche américaine dans la guerre du Kosovo et la « culture militaire » européenne, celle de la France notamment.

³³⁴ Jacques Isnard, « La France tire les leçons de l'opération "Force alliée" de 1999 », *Le Monde*, 27 novembre 2000.

³³⁵ Dans les semaines précédant la guerre, le commandement de l'OTAN a élaboré une liste d'environ 600 cibles, objectifs approuvés par le Conseil Atlantique, c'est-à-dire, les 19 gouvernements. C'est cette dernière qui a fait l'objet de nombreuses discussions et critiques, notamment de la part de la France. Et si la France disposait, comme chaque État membre, d'un droit de veto sur les cibles attribuées par cette liste aux avions français, celles traitées par les avions et missiles américains appartenaient en revanche au domaine réservé du Pentagone et échappaient donc à tout contrôle français.

guerre du Kosovo a en même temps précisé les conditions d'exercice de cette suprématie américaine dans ce type d'opération multilatérale. Dans cette perspective, c'est assurément le volet politique de la crise qui a été le plus riche en enseignements.

À partir du printemps 1998, Washington intervient très nettement dans la crise, par l'intermédiaire de Richard Holbrooke et de Christopher Hill, les deux principaux médiateurs côté américain. Le premier est bien connu du président Milosevic lui-même, puisqu'il a été l'une des figures les plus en vues pendant le conflit en Bosnie et lors des négociations de Dayton en 1995. Après des entretiens en tête-à-tête avec Slobodan Milosevic et Ibrahim Rugova, il parvient même à organiser une rencontre entre les deux hommes en mai 1998. Avec le succès qu'on lui connaît. Le second, Christopher Hill, est ambassadeur américain en Macédoine. En charge de la médiation entre les deux parties sur le terrain, il devient un temps l'interlocuteur privilégié de chacune d'elle. Il conduit avec elles des négociations discrètes, pour ne pas dire secrètes, sur le statut intérimaire de la province. Certains soupçonnent d'ailleurs les représentants américains d'aller plus loin dans les promesses faites aux Kosovars albanais que la position « commune » définie par le groupe de contact. Quoi qu'il en soit, Hill sera l'un des principaux négociateurs à Rambouillet. Madeleine Albright, la secrétaire d'État américaine, pilote la politique de la Maison-Blanche dans ce dossier. Elle fait preuve elle aussi d'un activisme remarquable, en particulier au niveau de ses homologues étrangers du groupe de contact. Elle connaît également très bien Wesley Clark qui était son agent de liaison auprès de l'état-major des armées. Le président Clinton lui-même prend d'ailleurs soin de garder la communication ouverte avec ses homologues étrangers impliqués dans la guerre. Dans leur rapport d'information sur le conflit au Kosovo déposé à l'assemblée nationale française au nom de la commission de la défense nationale, les députés Paul Quilès et François Lamy admettent que bien que « *relativement discrets, les efforts des diplomates américains ont été déterminants dans la mesure où les États-Unis étaient considérés tant par les*

Kosovars d'origine albanaise que par les Serbes comme leur principal interlocuteur ».³³⁶

Parmi les observateurs et orateurs qui prennent alors la parole sur le sujet, ils sont et seront nombreux à déplorer que le *leadership* dans la crise ait, comme en Bosnie, ainsi tourné « à l'avantage » des États-Unis. « *La prépondérance de l'influence américaine de nouveau mise en évidence* », titre ainsi l'article de Daniel Vernet dans *Le Monde* du 15 mai 1998.³³⁷ De fait, le rôle de Washington a été dominant avant et pendant la crise. Sur le front diplomatique, la situation a toutefois été plus complexe que ce simple constat.

L'idée selon laquelle la guerre du Kosovo a été décidée puis gérée depuis Washington est largement réductrice, sinon fausse. En premier lieu, les Européens sont les premiers à se montrer déterminés à s'impliquer dans ce dossier. Comme l'admet du reste Daniel Vernet. Avec le couple franco-allemand, tout d'abord, qui tire le signal d'alarme fin 1997. Sous les pressions britanniques et françaises, ensuite, qui font le forcing auprès du président Clinton pour que la communauté internationale fasse preuve d'une plus grande fermeté à l'égard des autorités serbes. Par la suite, lorsque Washington prend la direction des opérations diplomatiques, la marge de manœuvre des autres alliés s'en trouve d'autant réduite. Si l'on ne peut tout à fait donner tort à Quilès et Lamy lorsqu'ils écrivent dans leur rapport que « *l'intervention américaine a été plutôt unilatérale* », on ne peut pas non plus leur donner totalement raison. Le poids de l'influence américaine dans la prise de décision a été assurément plus important que ne le laisse sous-entendre le « *processus collectif* » d'Hubert Védrine, qui suggère que tous les protagonistes étaient sur un pied d'égalité. A l'inverse, le qualificatif unilatéral nous semble excessif. Surtout, il ne correspond pas à l'un des traits distinctifs de la gestion de cette crise, qui réside justement dans la conduite collective – certes asymétrique – des opérations. Les autres pays du « *groupe des cinq* » (Allemagne, États-Unis, France,

³³⁶ Paul Quilès et François Lamy, *Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées*, no. 2022, Paris, Assemblée nationale, 15 décembre 1999 (<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2022.asp>), p. 16.

³³⁷ Daniel Vernet, « *La prépondérance de l'influence américaine de nouveau mise en évidence* », *Le Monde*, 15 mai 1998.

Grande-Bretagne et Italie) ont été régulièrement informés de l'état des discussions, à travers des instances comme le Groupe de contact ou le G8. Ils ont été également associés aux décisions de manière plus directe, souvent dans un cadre bilatéral avec lequel la secrétaire d'État américaine semblait plus confortable. Notamment à partir de l'automne lorsque le choix du recours se fait de plus en plus pressant. Nous y reviendrons par la suite.

En définitive, il n'est de « *guerre américaine* » au Kosovo qu'en référence aux moyens militaires utilisés. Bien que déterminante, l'influence exercée par la superpuissance au niveau diplomatique a été d'abord « initiée » puis, dans une certaine mesure, « contrainte » et encadrée par le processus collectif. Il n'en reste pas moins que la stratégie globale reposait sur la crédibilité de la menace à l'appui de sa diplomatie. Sur ce point, force est d'admettre que les Européens, la France en particulier, mais également le Canada, ont attendu que Washington confirme son engagement actif dans la crise, avant de durcir véritablement le ton à l'égard de Belgrade. Cela a eu pour effet de priver dans une certaine mesure l'Europe, et la France, de la place de leader qu'elles entendaient revendiquer dans la crise. En d'autres termes, la décision prise par les dirigeants français et canadiens de recourir à la force n'a été rendue possible que parce qu'ils se savaient bénéficier de l'appui d'un allié de taille, en la personne de l'hégémon, sans lequel l'aventure yougoslave serait apparue plus incertaine encore. Une condition nécessaire mais néanmoins non suffisante dans la mesure où elle ne garantissait aucunement la légitimité de l'action, celle-ci étant indispensable aux gouvernements s'ils veulent préserver l'adhésion de leurs opinions publiques. De fait, sur ce point, en guise de guerre américaine, c'est bien davantage à une guerre occidentale que l'on a assistée.

2.1.2. Une guerre « morale » ?

Parmi les leçons que l'on peut retenir de la guerre du Kosovo, « *le problème central de l'intervention militaire est désormais la légitimité* », souligne Pascal

Boniface.³³⁸ « *Les responsables occidentaux avaient dès le début des combats justifiés d'un point de vue moral l'intervention militaire. Il n'y avait pas d'intérêts stratégiques à faire valoir, pas de pétrole à protéger, seulement des principes à défendre* », précise l'auteur.³³⁹ En 1999, ils étaient en effet nombreux à justifier le recours à la force au nom des valeurs et de la morale. « *C'est pour nous un devoir moral* », déclarait Javier Solana peu avant le déclenchement des premières frappes le 23 mars 1999.³⁴⁰ « *Il est parfois immoral d'employer des soldats, mais il y a d'autres situations dans lesquelles on doit dire qu'il est profondément immoral de ne pas envoyer de soldats lorsqu'il y a une chance unique d'arrêter la guerre et les massacres* », prévenait le ministre de la Défense allemand, Volker Ruhe, au Bundestag, en octobre 1998.³⁴¹ A la différence des responsables allemands ou canadiens qui jouent sur le double registre de l'ingérence humanitaire et de l'intervention morale, les dirigeants français manifestent très tôt leur scepticisme vis à vis de la première, préférant s'attarder surtout sur la seconde. « *C'est au nom des valeurs de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme qui, depuis cinquante ans, assurent à nos peuples la stabilité et auxquelles adhèrent désormais les autres pays d'Europe, à l'exception du régime serbe de M. Milosevic, que nous intervenons aujourd'hui* », insiste Lionel Jospin, face à l'Assemblée nationale, en avril 1999.³⁴² Plus catégorique encore, Louis Gautier, l'un des conseillers du Premier ministre lors de la crise, affirme pour sa part que

plutôt que de justifier l'intervention au Kosovo par la seule notion d'ingérence humanitaire, concept fragile aux contours flous et aux effets potentiellement déséquilibrants pour le

³³⁸ Pascal Boniface, *Les Leçons du Kosovo*, Montréal, Les Cahiers Raoul-Dandurand, coll. « Grandes conférences », no. 1, mai 2000, p. 4.

³³⁹ Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, op. cit., p. 2.

³⁴⁰ Javier Solana, Secrétaire général de l'OTAN, déclaration à la presse, 23 mars 1999.

³⁴¹ Volker Ruhe, ministre de la Défense, intervention devant le Bundestag, Deutscher Bundestag, 16 octobre 1998, cité dans Martin Larose, Benoît Lemay et Paul Létourneau, « L'Allemagne entre la défense d'une identité occidentale et d'une identité germano-européenne », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, p. 129.

³⁴² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

système international d'aujourd'hui, convient-il mieux de l'expliquer de façon plus classique au nom d'une éthique de la responsabilité internationale.³⁴³

Le « problème » avec l'éthique, comme avec la morale, c'est qu'elles se présentent toujours sous des faux airs d'universalisme. Ils sont rares, en effet, ceux qui défendent l'épuration ethnique, les viols, les massacres ou même la guerre. Personne n'est contre la vertu. Dès lors, il ne peut être de morale qu'universelle. En théorie du moins, car en pratique, la crise du Kosovo a montré que les responsables politiques lui donnaient un contenu beaucoup plus concret.

2.1.2.1. *L'éthique (occidentale) de la responsabilité*

« *Nous les Occidentaux sommes du bon côté de l'universel* », ironise non sans une certaine justesse Jean Baudrillard, lorsqu'il dénonce la « *duplicité totale* » de la guerre du Kosovo.³⁴⁴ Sans qu'il soit ici question de juger du bien-fondé des valeurs au nom desquelles l'intervention a été menée, force est d'admettre qu'en guise d'universalité, la morale et l'éthique défendues par les grandes chancelleries avaient surtout des airs d'*occidentalité*. La liberté, les droits de l'Homme, la démocratie et le droit international correspondent, à peu de choses près, aux principales valeurs mises de l'avant par les responsables politiques pour justifier le recours à la force. Or, ces valeurs là n'ont rien d'universel. A tout le moins, elles se prêtent à des interprétations pour le moins divergentes d'un point du globe à l'autre. Une évidence que ne renie pas le ministre français des Affaires étrangères lorsqu'il dénonce « *l'interventionnisme des Occidentaux des quinze dernières années, le prétendu accord mondial sur les valeurs dites universelles au sein de la prétendue "communauté internationale"* ». Interrogé début juin 1999 sur l'accord militaire de retrait des troupes serbes du Kosovo, le même Védrine soutenait d'ailleurs que « (...) *tous les efforts de ce qu'on appelle parfois à tort, mais l'expression est vraie aujourd'hui, la communauté internationale, convergent vers ce seul et même*

³⁴³ Louis Gautier, *loc. cit.*, s.p.

³⁴⁴ Jean Baudrillard, « Duplicité totale de cette guerre », *Libération*, 29 avril 1999.

objectif ». ³⁴⁵ Confirmant ainsi le credo choisi par les dirigeants des pays alliés selon lequel le Kosovo avait constitué une exception remarquable, un havre de paix diplomatique au sein d'une arène internationale caractérisée habituellement par des rapports chaotiques incessants.

Universelle, la morale se devrait donc de refléter la communauté internationale dans son ensemble. Dans le cas du Kosovo, les responsables politiques ont ainsi été contraints de jongler en permanence entre la dimension internationale et les autres communautés d'appartenance (occidentale, européenne, nationale). Ce faisant, ils ont eu tendance à exagérer la cohésion à l'intérieur de chacune de ces communautés afin d'accroître la légitimité de l'intervention. *« Nous en tenir à des déclarations alors qu'un objectif politique juste a été défini par toute la communauté internationale, (...) reviendrait à céder à la tactique de M. Milosevic (...) »*, déclarait Alain Richard, le premier jour du conflit. ³⁴⁶ *« Toute »* la communauté internationale? Difficile d'abonder dans le sens du ministre français de la Défense, à moins bien sûr de considérer par exemple que les Russes n'appartiennent pas à la communauté internationale. Le cas russe mérite assurément une parenthèse tant il illustre bien les efforts déployés, à Paris et Ottawa, pour minimiser les divergences de vues entre les Alliés et le gouvernement russe. A cet égard, leur volonté de ménager et maintenir Moscou dans le jeu a pris le pas sur les exigences minimales d'une information objective. Lors d'une audition de la commission des affaires étrangères du Sénat, en juin 1999, l'un des commissaires, Michel Caldagues s'emporte à ce propos.

Il faut voir comment on écrit l'Histoire pendant toute cette crise – ou réécrit l'Histoire! (...) Nous avons reçu, ici même l'ambassadeur de Russie, au cours de la première quinzaine d'avril, qui était de toute évidence dans une fureur contenue, que seul son sens diplomatique

³⁴⁵ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, point de presse lors de la réunion des ministres des affaires étrangères sur la paix au Kosovo, Cologne, 8 juin 1999.

³⁴⁶ Alain Richard, ministre de la Défense, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 24 mars 1999.

a permis d'envelopper. Pourtant, le ministre des Affaires étrangères nous avait dit que tout allait bien avec les Russes, qui étaient plus raisonnables qu'on ne le disait.³⁴⁷

Non, tout n'allait pas bien avec les Russes. En route pour Washington, le Premier ministre russe Primakov est informé au téléphone par son hôte, le vice-président américain Al Gore, de l'imminence des bombardements. Avec un certain sens théâtral qu'on ne lui connaissait pas, le dirigeant russe ordonne alors à son pilote de faire demi-tour. À Moscou, la crise du Kosovo rappelait bien trop celle de la Tchétchénie pour ne pas voir dans l'intervention alliée un précédent inquiétant pour le principe de souveraineté si cher à Moscou. « *Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale un acte explicite d'agression contre un État souverain est commis* », déclare ainsi le ministre russe des Affaires étrangères, Igor Ivanov, au lendemain des premières frappes contre la Yougoslavie.³⁴⁸ Si à cela, on ajoute le peu d'affection que la Russie porte traditionnellement à l'Alliance atlantique et à ce qu'elle perçoit comme les visées hégémoniques américaines sur le continent, « *rien ne va plus avec les Russes* » serait plus une formule plus adéquate pour qualifier la situation lors de la crise du Kosovo. Bien qu'il ne soit pas infondé, l'argument souvent avancé, selon lequel l'émoi du gouvernement n'était qu'une posture destinée aux parlementaires et à l'opinion publique russes, semble difficilement recevable. A moins, bien sûr, de considérer que le gouvernement russe représente à lui seul le peuple russe, contre l'opinion de ce dernier. Dans ce cas, on ne parle plus de morale mais d'une conception assez particulière de la représentation politique et des relations internationales. Dans le cas contraire, force est d'admettre que l'opinion russe s'est montrée assez explicite au sujet de l'intervention. Est-il besoin de rappeler que la Douma a voté à l'unanimité une motion demandant que

³⁴⁷ Thierry De Montbrial, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI), audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, Paris, 23 juin 1999.

³⁴⁸ Andreï Minatchev et Jacques Levesque, « L'identité et la sécurité de la Russie. Les crises internationales comme miroir de la Tchétchénie », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, p. 51.

l'on traduise Javier Solana devant la Cour pénale internationale pour crime contre l'humanité ?³⁴⁹

Par ailleurs, si tant est que la notion de communauté internationale ait un sens, où a-t-elle le plus de chance de s'exprimer ailleurs que dans l'enceinte des Nations unies ? Or, dans la crise, force est d'admettre que celle-ci a surtout brillé par son absence. Et pour cause : le Conseil de sécurité est divisé sur la question. Dans les grandes chancelleries, on se dit que le veto russe ou chinois aura raison de toute tentative de résolution. Quant à l'Assemblée générale, qui pourrait constituer une source de légitimité alternative, les risques sont réels que nombre des États-membres se souviennent, au moment de voter, que la Yougoslavie fut l'un des pays fondateurs du mouvement des non-alignés.³⁵⁰ Sans l'assentiment du Conseil de sécurité ni celui de deux États aussi importants que la Russie et la Chine, et avec une forte réticence de la part de nombreux États du Sud, il devient problématique de se réclamer du soutien d'une part même relative de la communauté internationale.³⁵¹ Alors celui de « toute » la communauté internationale... En définitive, il est vain de rechercher la légitimité de l'intervention au Kosovo en faisant appel à une communauté internationale imaginaire et fantasmée, largement divisée sur cette question. De la même manière, le recours à la notion de morale, et à ses prétentions universalistes, paraît tout autant biaisé. En définitive, en guise de guerre morale, c'est bien plus à une guerre au nom d'une certaine conception des « valeurs occidentales », si tant est que celles-ci aient un sens en dehors du dossier spécifique du Kosovo, que l'on a assisté.

³⁴⁹ Thierry De Montbrial, audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, Paris, 23 juin 1999.

³⁵⁰ Cette lecture des événements nous a été confirmée par plusieurs diplomates et responsables politiques lors de nos différents entretiens.

³⁵¹ Selon Philip S. Golub, « la mise à l'écart de l'ONU dans la gestion de la crise du Kosovo a ravivé, au sein de nombreux pays destinés à jouer un rôle important sur la scène mondiale, une méfiance à l'égard de ce qu'ils considèrent comme une volonté dominatrice de l'Occident. C'est le cas, bien sûr, de la Russie, mais aussi de la Chine, de l'Inde, du Vietnam et de l'Afrique du Sud. Tous ces États (...) ont manifesté leur opposition franche, parfois même violente, aux bombardements de l'OTAN et dénoncé une action menée hors de l'ONU et du Conseil de sécurité ». Voir Philip S. Golub, « Cette communauté dite "internationale" », *Le Monde diplomatique*, juin 1999.

Reste que pour être accepté comme légitime – ce qu'il a été si l'on considère l'appui relatif dont a bénéficié l'intervention militaire dans les pays occidentaux – l'argument de la guerre morale se devait d'être puissant. Jamais, en effet, les tensions nées de la contradiction entre deux des principes fondateurs de l'ordre international post-1945, la souveraineté étatique (et son corollaire, le respect de l'intégrité territoriale) et le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, n'ont été aussi fortes. Au nom des valeurs et d'une morale occidentales, les responsables politiques justifiaient ouvertement une violation du principe de souveraineté et, pour certains d'entre eux, une entorse à leur attachement à la légalité internationale. Cela ne veut pas nécessairement dire d'ailleurs qu'un déficit de légitimité aurait inmanquablement compromis l'intervention. Après tout, la guerre du Golfe a bien eu lieu, elle qui ne suscitait initialement qu'un enthousiasme très modéré, au Canada et en France notamment. Elle aurait, en revanche, donné davantage de fil à retordre aux dirigeants politiques, une fois venu le temps de vendre la guerre à leurs opinions publiques. L'une des clés pour comprendre ce capital symbolique fort réside dans la structuration du champ de la politique mondiale dans l'ère post-guerre froide et dans le contexte particulier qui prévaut au moment de la crise.

L'effondrement du bloc soviétique et l'effritement corrélatif des idéaux communistes ont laissé place à une idéologie universalisante, principalement représentée par les États occidentaux, reposant sur les valeurs dites démocratiques et les droits de l'Homme. L'une de ses manifestations les plus caractéristiques, et les moins subtiles, est probablement le discours de Georges Bush père, du 11 septembre 1990, sur le « *nouvel ordre mondial* ». Onze ans plus tard, jour pour jour, les attentats contre les tours du World Trade Center ont confirmé ce que d'aucuns avaient tôt fait d'entrevoir à la lueur de la dernière décennie. L'avènement du nouvel ordre mondial n'a pas eu lieu, pas plus que « *le prétendu accord mondial sur les valeurs dites universelles* » contre lequel Hubert Védrine s'insurge. Si le champ de la politique mondiale post-guerre froide repose sur une idéalité principale, il existe en effet des contreponds relatifs à celle-ci. Le *Mc-World*

versus Djihad, de Benjamin Barber offre une explication intéressante à ce sujet.³⁵² Ainsi, il serait faux d'affirmer que l'idéalité occidentale est toute puissante. À l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières physiques et imaginaires, elle est l'objet de contestations, parfois violentes, dont les attentats du 11 septembre sont sans aucun doute l'une des illustrations les plus marquantes. Pour l'heure, dans le cas du Kosovo, cette idéologie universalisante joue néanmoins à plein, auprès d'une partie de l'opinion publique mais aussi et surtout des élites dirigeantes elles-mêmes. « *C'est le cours inéluctable du Nouvel Ordre Mondial qui veut cela et ils (les experts du Pentagone) n'en sont que les opérateurs* », écrivait Jean Baudrillard, à la faveur d'une critique virulente du comportement des dirigeants occidentaux dans cette crise.³⁵³

« *Le crime de Milosevic, aux yeux des Occidentaux, consiste autant à avoir massacré des Kosovars qu'à avoir défié l'OTAN. C'est la crédibilité de l'OTAN, davantage que le sort des Kosovars, qui était en jeu dans la guerre menée au Kosovo* », écrit Pascal Boniface.³⁵⁴ L'assimilation un peu rapide entre *Occidentaux* et OTAN tend à surévaluer l'homogénéité du « bloc » occidental. Où se situe, par exemple, la France dans ce cas de figure ? La remarque n'en traduit pas moins l'état d'esprit qui prévaut côté allié et que le président Milosevic avait d'ailleurs sans doute mal évalué. Moins que la crédibilité de l'OTAN en tant que telle, c'est bien davantage la crédibilité de celle-ci en tant que symbole occidental (dans une certaine mesure seulement) à soutenir – par la force si nécessaire – les valeurs occidentales, ou à tout le moins euro-atlantiques, qui est en jeu au Kosovo. Un peu à l'image de Saddam Hussein quelques années après lui, Milosevic a payé la note de dix années de provocations et d'un certain mépris affiché à l'égard de ces valeurs. Pour certains des responsables, à Washington et Londres peut-être

³⁵² Dans son ouvrage, Barber soutient ainsi que l'uniformisation des modes de vie, l'information et la communication universelle, ainsi que la globalisation de l'économie (le « McWorld ») a créé en réaction (en opposition) un renforcement des particularismes religieux, ethniques et culturels et aboutit à « une retribalisation de larges pans de l'humanité », directement dirigée « contre la modernité elle-même » (le « Djihad »). Deux conceptions de l'ordre international antagoniques – particularisme versus universalisme – qui se nourrissent et se renforcent mutuellement. Cf. Benjamin Barber, *Djihad versus McWorld*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

³⁵³ Jean Baudrillard, *loc. cit.*, s.p.

³⁵⁴ Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, *op. cit.*, pp. 7-8.

plus qu'ailleurs, nul doute que l'intervention au Kosovo s'apparente même, sous certains aspects, à la poursuite de la lutte contre le communisme. Au-delà, il nous semble que l'intervention au Kosovo a clairement puisé sa légitimité au cœur du territoire où la crise avait ses racines, à savoir l'Europe.

2.1.2.2. « Une certaine conception de l'Europe »

L'épicentre de la crise du Kosovo se trouve en Europe. Un large pan de la légitimité de l'intervention aussi. Fin avril, l'éditorial du journal *Le Monde* croit ainsi bon de rappeler que « *la France participe à une guerre européenne, décidée sous l'impulsion politique de Paris et de Londres, et non sous la pression des États-Unis, comme veut le faire croire une faribole trop souvent entendue sous nos cieux. Elle est menée au nom des intérêts politiques – et non pas économiques – de l'Europe de demain, des valeurs morales qui doivent la fonder* ». ³⁵⁵ L'influence et les motivations des uns et des autres sont indiscutablement plus délicates à démêler que ne le suggère cet énoncé un peu simpliste. Il n'en recèle pas moins une part de vérité. Au-delà de l'éthique de responsabilité mise de l'avant par certains dirigeants, il y avait en effet dans le cas du Kosovo, une autre source de légitimité au moins aussi puissante que l'idéalité occidentale : l'idéalité européenne.

Cette légitimité plonge ses racines au cœur de l'Europe occidentale post-seconde guerre mondiale et des valeurs qu'elle défend. Si les deux espaces symboliques, occidental et européen, se chevauchent, ils n'en ont pas moins également une genèse et une existence propres. L'intégration européenne a permis la propagation et l'enracinement de valeurs irréductibles à celles des autres pays dits occidentaux et de l'idée d'Occident elle-même. Ce que traduit bien ce propos de Jean-Marc Ayrault prononcé, dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, deux jours seulement après le début des frappes : « *L'Union européenne doit rassembler les peuples et les nations qui la*

³⁵⁵ « La guerre de la France », *Le Monde*, 29 avril 1999.

composent autour d'un projet démocratique et social, un véritable projet de civilisation ». ³⁵⁶ En marge de ces valeurs s'est également développée une sensibilité et une vigilance extrêmes vis-à-vis de tout comportement nationaliste suspecté d'enfreindre les « nouvelles » règles du jeu continental. « *L'Europe qui a inventé la démocratie ne peut admettre une telle régression* », ajoute ainsi le député socialiste. ³⁵⁷ À droite aussi d'ailleurs, c'est un schéma similaire qui s'applique. Claude Goasguen dénonce ainsi « *un gouvernement voisin (qui) renie les principes même de notre culture européenne par les atteintes aux droits de l'homme dont il s'est rendu coupable, par sa politique de purification ethnique, par l'instauration d'un régime détesté* ». ³⁵⁸ Comme le note très justement l'ancien président de Médecins sans frontières, Rony Brauman, cette idéalité européenne va jouer à plein lors de la crise du Kosovo :

On peut parfaitement estimer qu'il y avait des raisons politiques décentes et présentables pour mener cette intervention, comme celle d'établir des limites à un pouvoir nationaliste fascisant se développant sur le sol de notre continent : l'Europe a décidé, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, qu'il n'y aurait plus de régimes fascistes en son sein. Compte tenu de son passé, de ce qu'est la construction européenne et de ses objectifs, il y a là pour l'Europe une forte légitimité politique, même si la légalité de l'intervention était discutable. ³⁵⁹

Lorsque l'on sait que la construction européenne est avant tout le fait, à l'origine du moins, de quelques élites « visionnaires », on ne saurait dès lors s'étonner que le discours de fermeté à l'égard du régime de Belgrade émanât de nouveau de ces élites cinquante ans plus tard. Leur sentiment d'appartenance à une certaine vision historique de l'Europe les ayant conduit à la même conclusion que le sociologue français Alain Touraine qui n'hésite pas à déclarer qu'il faut « *en finir avec Milosevic* » et « *détruire le dernier dictateur à la fois nationaliste et communiste d'Europe* ». ³⁶⁰ Cette légitimité politique

³⁵⁶ Jean-Marc Ayrault, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

³⁵⁷ *Idem.*

³⁵⁸ Claude Goasguen, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

³⁵⁹ Rony Brauman, « La communication des ONG : une affaire d'États », *La revue internationale et stratégique*, no. 56, hiver 2004-2005. (www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/ib-com-ong-ris-2004-5.pdf)

³⁶⁰ Alain Touraine, « En finir avec Milosevic », *Le Monde*, 28 avril 1999.

s'est manifestée d'autant plus fortement que le spectre de la Bosnie hantait encore l'Europe.

L'échec de la Bosnie était clairement européen. Ce « fiasco » diplomatique, l'Europe ayant été incapable de parler d'une seule voix, a été vécu comme une humiliation par les élites dirigeantes européennes. Le député socialiste Jean-Marc Ayrault résume bien l'état d'esprit qui prévaut : « *Beaucoup de voix se sont élevées, ces dernières années, pour fustiger l'incapacité de l'Europe à intervenir en Bosnie. Ceux-là devraient aujourd'hui saluer l'action d'une Europe unie dans cette crise du Kosovo* ». ³⁶¹ La proximité géographique contribuant à amplifier l'écho et le constat que, même chez elle, l'Europe était incapable de faire le ménage. La crise du Kosovo croît dans ce contexte particulier, auquel s'ajoute une série d'opérations de paix manquées, dont le Rwanda est la plus flagrante, qui viennent heurter la (bonne) conscience des peuples d'Europe. La plupart des responsables aux postes clés pendant la crise du Kosovo, en France et au Canada tout du moins mais également aux États-Unis, occupaient d'ailleurs déjà des fonctions en première ligne pendant le conflit en Bosnie. Avant même que le problème ne devienne aigu au Kosovo, ils sont déjà sensibilisés et sensibles à la question. Dans sa biographie, le président Clinton écrit : « *J'étais bien décidé à ne pas laisser le Kosovo se transformer en une nouvelle Bosnie. Madeleine Albright l'était également* ». ³⁶² Si le propos peut faire sourire à la vue des hésitations initiales de la Maison Blanche, il pourrait en partie expliquer pourquoi l'équipe en place à Washington n'a pas eu trop à se faire pousser avant de céder.

Quoiqu'il en soit, au sein d'une Europe qui se cherche, le sentiment que le régime de Belgrade bafoue les règles du jeu et les fragiles fondements de la « famille » européenne est alors fort. Interrogé par le *Nouvel observateur*, en juin 1999, sur ce « *qu'a fait Milosevic, qu'il n'ait pas déjà fait ailleurs et auparavant ?* », Hubert Védrine répond : « *Il a recommencé. Et cela seul était insupportable. L'effet cumulatif a joué un*

³⁶¹ Jean-Marc Ayrault, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

³⁶² Bill Clinton, *Ma vie*, Paris : Odile Jacob, p. 892.

plein effet à la fois lors des années Bosnie, mais aussi tout ce qui s'est aggravé au Kosovo depuis la suppression de l'autonomie en 1989 ». ³⁶³ Cette humiliation constructive de la Bosnie a contribué à faire naître, par rejet, un fort sentiment d'appartenance chez les élites dirigeantes quant à une certaine vision de l'Europe et de ses valeurs. « *On ne pouvait pas laisser Milosevic au contact de l'Union européenne* », déclare un dirigeant du ministère français de la défense, avant de préciser qu'il fallait en « *éradiquer les zones fascisantes* ». ³⁶⁴ Le traumatisme bosniaque explique aussi et surtout la détermination d'un « noyau dur » européen à s'engager fermement dans la crise, sur le plan politique et si nécessaire militaire, ainsi que le soin mis à afficher une position commune. Ce n'est donc pas seulement les valeurs occidentales qui sont visées mais celles de l'Europe en tant qu'espace symbolique.

Loin du mythe de la crise pilotée de Washington, la phase diplomatique et le cadre de sortie de crise portent bien la marque nette de l'Union européenne. De ce point de vue, le député communiste, Robert Hue, n'a pas tort lorsqu'il affirme que dans cette crise, « *c'est une certaine conception de l'Europe qui se joue, de sa manière de régler et de prévenir les conflits, de ses rapports avec les États-Unis, de son attitude face au rôle que Washington prétend faire jouer à l'OTAN dans l'avenir. C'est l'architecture de la sécurité en Europe de l'après-guerre froide qui est en jeu* ». ³⁶⁵ Le recours à l'ONU ou le retour des Russes dans les discussions post-conflits ne sont que deux exemples parmi d'autres de l'importance de cette légitimité européenne. Même s'ils n'ont été rendus possible qu'au prix d'importantes concessions de la part des États-Unis. Cette dimension est omniprésente dans les discours de tous les responsables européens, l'action étant le plus souvent justifiée au nom de l'UE. « *Les États-Unis ont conduit la guerre, l'Europe doit conduire la paix* », déclarait ainsi Dominique Strauss-Kahn, le ministre français de

³⁶³ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, cité dans Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, op. cit., pp. 7-8.

³⁶⁴ Entretien avec un représentant du ministère de la Défense, Paris, juillet 2006.

³⁶⁵ Robert Hue, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

l'Économie, au début du mois de juin.³⁶⁶ Ce qui, outre le fait de consacrer une sorte de partage implicite des tâches, montre bien cette coexistence entre deux légitimités, occidentales et européennes. De fait, les Quinze ne se sont pas contentés de prendre acte de la décision des autorités yougoslaves d'accepter le plan de paix soutenu par la communauté internationale, lors du Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999.³⁶⁷ Les pays de l'UE ont été particulièrement actifs dans l'après-conflit, à travers la mise en place d'une administration civile internationale provisoire et plus généralement au niveau économique dans la reconstruction du Kosovo. Au demeurant, l'après-guerre a vu les Européens accélérer la cadence en matière de politique de défense avec le sommet de Helsinki en décembre 1999 et l'entente conclue autour de la mise sur pied d'une force permettant la projection de 50 à 60 000 hommes pendant un an. En matière politique, l'UE a mis en œuvre à l'automne 2006 le Pacte de stabilité pour les Balkans.

En définitive, comme le note très justement Gilles Andréani, « *la décision de recourir à la force pour régler la question du Kosovo n'a pas été prise en mars 1999, lors du déclenchement de l'opération aérienne de l'OTAN, mais a résulté, pour les dirigeants occidentaux, d'une longue maturation des esprits* ». ³⁶⁸ Une maturation qui plonge ses racines dans les capitales européennes, qui ont fortement contribué à asseoir la légitimité du discours commun euro-américain sur les valeurs morales et occidentales. Ainsi, si l'intervention militaire n'aurait peut-être pas eu lieu sans l'acteur états-unien, l'implication de ce dernier « *n'a pas modifié fondamentalement la stratégie de l'OTAN, pas plus que le langage défini en commun par les Alliés* ». ³⁶⁹ Un langage commun dans lequel les mots et les maux de l'Europe ont joué un rôle important. À cet égard, la référence au champ de la politique mondiale montre qu'il est un peu vain et dangereux du

³⁶⁶ Dominique Strauss-Kahn, ministre des Finances, déclaration dans *Le Télégramme de Brest*, 5 juin 1999, cité dans Anne-Sophie Paquez, *La politique de la France au Kosovo était-elle gaulliste ?*, Institut européen de l'Université de Genève, Euryopa, mars 2003, p. 83 (www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/paquez.pdf).

³⁶⁷ Voir les conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999 (http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_fr.htm#an5).

³⁶⁸ Gilles Andréani, « Force et diplomatie à propos de la guerre du Kosovo », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 164.

³⁶⁹ Louis Gautier, *op. cit.*, note bas de page no. 5, s.p.

point de vue de l'analyse de chercher à tout prix à séparer une décision nationale, comme le fait d'envoyer des troupes dans le cadre d'une intervention militaire à l'étranger, de l'environnement international dans lequel celle-ci s'insère, ce dernier étant le lieu par excellence de production de capital physique (moyens) et symbolique (légitimité). Un constat d'autant important que l'environnement global fait apparaître de « nouveaux » acteurs dont il convient maintenant de questionner le rôle, en marge de l'analyse traditionnelle stato-centrée de la politique étrangère, dans la crise du Kosovo.

2.2. Le facteur transnational : acteur et/ou enjeu ?

Dans une étude approfondie sur les diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe, Frédéric Charillon dépeint un environnement fortement marqué par les acteurs non étatiques transnationaux qui jouent un rôle croissant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère des États.

Le changement le plus conséquent apparaît donc dans le fait que la production de dialogue, de coopération, semble échapper à la politique étrangère officielle de l'État, aux décideurs diplomatiques, et ce au profit d'autres centres de décisions qui opèrent avec leurs propres objectifs, leurs propres logiques, loin de la rhétorique de souveraineté jusqu'à présent dominante.³⁷⁰

Largement évoquée sur le plan théorique dans les chapitres précédents, cette hypothèse est d'autant plus convaincante dans le contexte de la guerre du Golfe que cette dernière avait entre autres des implications économiques, commerciales et financières évidentes, contribuant à mettre au premier plan des acteurs privés tels que les entrepreneurs. Par ailleurs, le conflit avait également pris un tour religieux et identitaire marqué, illustré notamment par la rhétorique du président irakien qui a trouvé un certain écho au sein du monde arabo-musulman, faisant la part belle aux acteurs religieux. Dans le cas du Kosovo, l'hypothèse semble de prime abord beaucoup plus aléatoire à la fois parce que le rôle des acteurs étatiques est apparu omniscient, voire omnipotent d'un bout à l'autre de

³⁷⁰ Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, op. cit., p. 296.

la crise, mais également parce que les autres enjeux, économiques ou religieux pour ne citer que ceux-là, ont pu sembler souvent très secondaires. Cela veut-il dire pour autant que l'hypothèse mérite d'être écartée avant même d'être considérée? Nous ne le pensons pas. C'est là l'objet de cette partie consacrée à l'examen du rôle de quelques uns de ces acteurs dits « non étatiques » qui ont, à un moment ou un autre, pesé sur le processus de décision.

Avant d'aller plus loin, quelques précisions s'imposent. Les développements ci-après ne se veulent aucunement une réflexion globale et approfondie sur le rôle des acteurs transnationaux dans la formulation de la politique étrangère. Pas plus qu'ils ne prétendent à une typologie exhaustive desdits acteurs dans la crise du Kosovo. Dès lors, la référence et surtout la comparaison avec les travaux de Charillon demeure limitée, la richesse et l'étendue de sa recherche n'ayant d'égal que les insuffisances de la nôtre sur cette problématique particulière de l'acteur transnational. Au terme de ces quelques développements, l'étude de cet aspect essentiel de la crise du Kosovo restera assurément à faire. Bien que notre recherche porte sur les dynamiques gouvernementales de la décision, on ne saurait cependant prétendre à une sociologie de la politique étrangère qui embrasse la pluralité des acteurs de ce champ pour aussitôt les évacuer de l'analyse. D'où la nécessité d'un balayage, aussi limité soit-il quant à sa valeur heuristique, dans le cas du Kosovo. Un tel survol approximatif est toujours discutable dans le cadre d'une recherche de ce type, la réflexion pouvant pâtir d'un manque de profondeur et se réduire à l'énoncé de quelques clichés déjà anciens sur la nature et le rôle de l'opinion publique, des firmes multinationales, des lobbies, etc. Il nous semble toutefois préférable de courir le risque d'être réducteur plutôt que de passer complètement ces acteurs sous silence, l'approche adoptée ici ayant été justement de n'exclure aucun acteur *a priori* et de considérer le processus décisionnel sur la base d'une réflexion la plus globale possible. Dans cette perspective, si nous enfonçons quelques portes ouvertes, nous faisons simplement le pari (et le vœu) que d'autres sauront s'y engouffrer.

2.2.1. Une guerre « humanitaire » ?

Ils sont nombreux, acteurs et observateurs de la crise, à voir dans la guerre du Kosovo, le premier conflit d'envergure justifié et mené au nom de l'urgence humanitaire. Le ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy, pouvait ainsi déclarer:

Les considérations humanitaires sont le principal motif de notre action. Nous ne pouvons pas rester inactifs pendant que toute une population est déplacée, que des gens sont tués, que des villages sont brûlés et pillés et qu'une population se voit refuser ses droits fondamentaux parce qu'elle n'appartient pas au « bon » groupe ethnique.³⁷¹

Répetons-le, à quelques (rares) exceptions près, les impératifs du discours politique s'estompant, les années écoulées ont eu raison du primat de l'argument humanitaire au profit d'autres explications tout aussi nobles mais un peu moins désintéressées.³⁷² Encore que dans ce cas particulier, lorsque l'on sait l'attachement du ministre canadien à sa vision de la « *sécurité humaine* », concept sur lequel nous reviendrons plus loin, il ne fait aucun doute que ses propos ne s'inscrivaient pas (seulement) dans une rhétorique politicienne.³⁷³ Le lien que ce concept établit entre la sécurité et l'humain constitue un excellent point de départ pour notre réflexion. D'une part, le qualificatif *humain* ou *humanitaire* ainsi apposé à la sécurité rappelle l'enjeu que représentent les personnes dans le cadre d'une crise comme celle du Kosovo et ce faisant, confère à l'individu le statut d'objet de la sécurité globale. D'autre part, ce concept ne se limite pas à faire de l'individu un objet mais le considère plutôt comme un acteur à part entière de la politique mondiale. Cela rappelle au passage que le terme humanitaire, pris comme substantif, désigne une action, une activité ayant pour but non seulement de replacer l'individu-

³⁷¹ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, cité dans Manon Cordellier, « La crise au Kosovo. Selon Ottawa, l'OTAN n'avait plus le choix », *Le Devoir*, 25 mars 1999, p. A2.

³⁷² Sur cette question, dans l'ensemble des personnes interrogées, acteurs et observateurs confondus, la plupart citent l'urgence humanitaire au mieux comme un facteur parmi d'autres, le plus souvent comme un facteur secondaire mais très rarement comme la première cause de l'intervention.

³⁷³ Comme nous le verrons, le ministre canadien établit un lien direct entre le concept de sécurité humaine et l'intervention au Kosovo. Quelques jours après le début du conflit, il rappelle ainsi devant la chambre des communes que « (...) le Canada s'est fait depuis longtemps le champion de la promotion d'un régime international de sécurité des personnes visant à protéger les civils – au terme duquel les droits de la personne sont respectés, les conflits régionaux sont résolus par la négociation et le renforcement de la confiance, et les criminels de guerre ne sont pas autorisés à agir avec impunité ». Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, discours à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

citoyen au centre des débats mais aussi de lui permettre de se réapproprier, en partie au moins, les rênes de sa destinée.³⁷⁴ Une perspective encore très théorique en Relations internationales où la tradition classique s'est longtemps refusée à poser la question de la place et du rôle de l'individu dans l'ordre politique international.

2.2.1.1. *Les individus en ligne de mire : sujets ou objets ?*

Dans quelle mesure peut-on (doit-on) considérer l'individu comme unité d'analyse en politique étrangère ? La réponse à cette question est loin de faire consensus. La position réaliste qui assujettit peu ou prou l'individu – entité négligeable – à l'État omniscient, n'a que peu en commun avec celle des libéraux qui tendent *a contrario* à réduire l'État au rôle de garant des intérêts individuels. On ne saurait dès lors s'étonner de ce que le transnationalisme, qui partage sur le sujet nombre de prémisses avec la conception libérale, soit parmi les courants de pensée à avoir le plus oeuvré à la réapparition de l'individu dans la politique internationale. Un auteur comme James Rosenau, par exemple, accorde une place centrale à cette catégorie particulière d'acteurs, à ces « *individus en mouvement, source de turbulence globale* ». ³⁷⁵ Nous ne nous étendrons pas ici sur le traitement dont cette notion a fait l'objet en Relations internationales. ³⁷⁶ Reste toutefois à savoir comment définir cet individu, tâche d'autant

³⁷⁴ C'est du reste cette définition de l'humanitaire que propose Rony Brauman, à savoir que « l'action humanitaire est celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, et à restaurer l'homme dans ses capacités de choix ». Cf. Rony Brauman, *L'Action humanitaire*, Paris, Flammarion, 1995, p. 9.

³⁷⁵ Voir James Rosenau, « Les individus en mouvement comme source de turbulence globale », dans Michel Girard (dir), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994, pp. 81-105. Voir également du même auteur son ouvrage de référence *Turbulence in World Politics*, *op. cit.*, et aussi, « Citizenship in a Changing Global Order », dans James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (dir), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

³⁷⁶ Pour l'un des premiers ouvrages en Relations internationales sur la question, voir Andrew Linklater, *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, Londres, Macmillan, 1982. En France, les ouvrages de Michel Girard ou Ariel Colonomos s'en sont fait l'écho de manière remarquable. Voir Michel Girard (dir), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994 (voir notamment l'introduction de l'auteur et les première et deuxième parties); et, Ariel Colonomos (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995. Voir enfin, Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, *op. cit.*, pp. 78-81 et pp. 128-132.

plus ardue que cette notion est « saturée de sens », comme le souligne Michel Girard.³⁷⁷ De manière générale, ces auteurs prennent comme objet de leur analyse l'individu *lambda* ou la personne ordinaire, par opposition au décideur politique ou à tout autre représentant d'un groupe ou d'une institution déjà organisé. Il s'agit du citoyen ordinaire, de l'individu compétent – le *skillful individual* de Rosenau – « capable d'initiatives spontanées sur la scène mondiale » et « susceptibles d'agréger ou pas leurs parcours personnels, de contrarier ou pas les stratégies » des autres acteurs.³⁷⁸ Toute la difficulté consiste alors à appréhender d'un point de vue analytique ce poids potentiel de l'influence individuelle au cœur de l'action collective. La critique la plus courante adressée par ses détracteurs à l'approche individualiste reste son manque d'investigation empirique sérieuse, ce qui n'est pas totalement infondé, ni inexplicable, compte tenu de l'étendue du terrain à explorer. Et pourtant, en dépit de ces limites, comment ne pas voir dans les colonnes de réfugiés s'amassant sur les routes du Kosovo, dans les foules descendant dans les rues de Pristina pour réclamer l'indépendance de la province ou dans les manifestations de la minorité serbe de Mitrovica, des variables sinon déterminantes à tout le moins importantes, dans l'équation complexe de la crise du Kosovo? Dans quelle mesure et sous quelle(s) forme(s), ces individus ont-ils pesé dans le processus décisionnel durant la crise du Kosovo? Ont-ils été des enjeux et/ou des acteurs de ce conflit? Autant de questions que l'approche individualiste a le mérite de soulever, rompant ainsi avec les explications traditionnelles les plus convenues – et les plus rapides – par trop détachées d'une réalité empirique pourtant riche d'enseignements.

Ne serait-ce que parce qu'ils ont été les premières victimes du conflit, les individus présents sur le territoire de la province – Kosovars serbes et albanais, sans oublier les autres minorités (tziganes, turques, etc.) – constituent un enjeu fondamental de la crise. Peut-être n'est-il pas inutile de rappeler au passage que la genèse de la crise yougoslave est avant tout le récit d'une effroyable tragédie. Celle de populations

³⁷⁷ Michel Girard, *op. cit.*, p. 9.

³⁷⁸ Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, *op. cit.*, p. 132.

suppliciées par une décennie de répression, de conflits internes et de guerres, qui montre que l'histoire s'écrit encore souvent en lettres de sang. Il est essentiel de noter que la crise du Kosovo a touché des centaines de milliers d'individus, dont les préoccupations étaient assurément fort éloignées de celles des élites dirigeantes, l'impératif de survie dans un camp de réfugiés à Blace ayant peu à voir avec les équations politiques des membres d'un cabinet politique à Paris ou Ottawa. Outre les victimes directes des affrontements, les populations civiles et les flots de déplacés (estimés à 400 000 en avril 1999) ont indiscutablement pesé dans les choix opérés par les décideurs. *« Le résultat en est l'extrême mesure – qui n'empêche pas les bavures – des opérations militaires. (...) Pour la première fois au XX^{ème} siècle, on s'émeut de la situation des populations du pays ennemi. Déclenchée pour des raisons humanitaires, la guerre est limitée par des considérations du même type »*, note Pascal Boniface.³⁷⁹ Les considérations humanitaires – que l'auteur attribue à un *« on »* un peu obscur – ont représenté un enjeu fondamental sur le théâtre d'opérations. Elles ont également été omniprésentes sur la scène intérieure française et canadienne, avec l'accueil des réfugiés kosovars, comme en attestent les minutes des débats entre les députés.³⁸⁰ Une dimension de la crise qui a d'ailleurs suscité de vives polémiques quant à l'attitude jugée ambiguë de certains gouvernements, français notamment, vis-à-vis des réfugiés.³⁸¹ En avril 1999, face aux inquiétudes des députés devant l'ampleur de la question des réfugiés, le Premier ministre français se veut rassurant, à défaut d'être véritablement convaincant : *« Si la France ne saurait accepter la politique du fait accompli de M. Milosevic, elle se tient au premier rang de l'action*

³⁷⁹ Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, op. cit., p. 4.

³⁸⁰ La question de l'accueil des réfugiés est, en effet, l'un des thèmes les plus débattus à l'Assemblée nationale, comme à la Chambre des communes une fois passé l'orage des premiers jours de frappes. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

³⁸¹ Le gouvernement français a notamment été accusé de maintenir une politique de fermeture des frontières. Dans un premier temps, celui-ci a en effet refusé, à la différence de l'Allemagne par exemple, l'accueil massif de réfugiés. Au prétexte que cela risquait de faire le jeu de l'épuration ethnique voulue par Milosevic. Par la suite, la position française s'est assouplie, tout en prenant soin de rappeler en permanence que l'un des objectifs de l'intervention militaire était *« le retour (rapide) des réfugiés »*. Cf. Gilles Bresson, Pierre Haski et Pascal Virot, *« Paris ne veut pas "avaliser" le nettoyage ethnique »*, *Libération*, 6 avril 1999.

humanitaire sur le terrain et entend rester fidèle à sa tradition d'accueil ». ³⁸² Quoiqu'il en soit, l'épisode montre que le poids de ces individus n'a pas été négligeable dans les choix opérés durant la crise. Notamment, pour que l'asile ne se transforme pas en exode.

Sans reprendre l'histoire complexe du Kosovo, on peut néanmoins affirmer sans trop de risques que ces individus *lambda* qui peuplent la province ne sont pas restés des sujets passifs dans cette crise. D'un côté, la communauté kosovare albanaise a été un élément clé de la « résistance » face au durcissement de la politique de Milosevic, à partir de 1989 mais aussi et surtout dans les années qui précèdent le conflit. Son expression prendra des formes multiples, des manifestations pacifiques de la LDK (Ligue indépendante du Kosovo), au soutien au gouvernement fantôme d'Ibrahim Rugova, puis par les attentats de l'UCK (Armée de libération du Kosovo). C'est d'ailleurs la rue albanaise de plus en plus sensible aux sirènes de l'UCK et des radicaux du PPK (Parti populaire du Kosovo) qui pousse Rugova et les pacifistes, en perte d'influence, à créer, à la mi-1997, les FARK (Forces armées de la République du Kosovo) afin de ne pas laisser la légitimité de l'activisme aux seules mains des radicaux. De l'autre côté, la minorité serbe a, elle aussi, pesé dans le processus. Le 24 avril 1987, à Kosovo Polje, une localité près de Pristina, elle est notamment à l'origine de l'épisode célèbre qui voit la métamorphose de Milosevic, de terne banquier entré au Parti communiste serbe quelques années plus tôt en leader nationaliste serbe, lorsqu'il déclare au milieu d'une foule galvanisée par les coups de matraque de la police albanaise et scandant son nom: « *A l'avenir, plus personne ne vous frappera* ». ³⁸³ Longtemps alignée sur Belgrade, la

³⁸² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale. Paris, 6 avril 1999.

³⁸³ Diffusé en boucle sur les chaînes yougoslaves, pour une partie d'entre elles tout du moins, cet épisode et l'attitude spontanée de la foule ce jour-là qui a vu en Milosevic le défenseur du peuple serbe a souvent été présenté comme un déclic majeur pour le dirigeant serbe et l'annonce de la tragédie qui allait suivre. Cette thèse est défendue, entre autres, par l'historien britannique, Noël Malcolm, *Kosovo : A Short History*, New York, New York University Press, 1998 (pour une critique de cet ouvrage, voir Aleksa Djilas, « Imagining Kosovo : critique du livre de Noël Malcolm sur le Kosovo », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1998, pp. 124-131 ; et la réponse de l'auteur dans *Foreign Affairs*, janvier-février 1999, pp. 130-139). De mémoire, cette thèse est également défendue par Brian Lapping, l'auteur de l'excellent reportage de la BBC, *Yougoslavie, suicide d'une nation*, réalisé en 1995. Dans son ouvrage sur Milosevic,

minorité serbe du Kosovo a fini par se résoudre au fait que ses préoccupations quotidiennes étaient parfois fort éloignées de celles de Belgrade. À Mitrovica, bien loin des tristement célèbres « Tigres » d'Arkan (milice paramilitaire serbe), les « gardiens du pont » (milice d'autodéfense de Serbes du Kosovo) ont régulièrement pris soin de rappeler qu'ils étaient bien des sujets actifs – dans tous les sens du terme – de la crise. Difficile de ne pas lire dans ces comportements un peu de ce que Badie décrit lorsqu'il affirme que « *l'État acteur est de plus en plus défié par les acteurs primordialistes subnationaux (clans, ethnies, tribus, minorités qui s'érigent en « peuples ») ou transnationaux (mouvements pan-religieux ou pan-linguistiques)* ».³⁸⁴ Dans un camp comme dans l'autre, le cours des événements a montré que les individus étaient bien plus que des objets sur le terrain. Cela est d'autant plus vrai que dans ce type de situation de crise, particulièrement tendue, le moindre acte isolé peut souvent donner lieu à une réaction en chaîne et prendre parfois des proportions démesurées. Citons pour mémoire – mais les exemples ne manquent pas – en mars 2004, la mort par noyade de trois jeunes albanais que la rumeur avait imputé à des Serbes, et qui a provoqué un véritable embrasement au Kosovo, faisant plusieurs dizaines de morts dans différentes localités du Kosovo, mettant à mal la fragile paix imposée par la MINUK et l'OTAN dans la région. Au sein de cette catégorie d'acteurs un peu particulière que sont les individus, il en est certains facteurs que l'analyse des conflits se plaît à décrire comme plus influents que d'autres et qui méritent que l'on s'y attarde succinctement. Il s'agit des acteurs religieux.

La guerre du Golfe et, dans une moindre mesure, celle en Bosnie avaient replacé le facteur religieux – transnational – au centre du conflit. La première se mua rapidement en affrontement entre monde arabo-musulman et Occident, et ce bien que les leaders auto-proclamés de chacun d'entre eux, l'Arabie saoudite et les États-Unis combattirent côte à côte dans la coalition contre l'Irak. Dans le second cas, en Bosnie, ce

Florence Hartmann revient longuement sur cet épisode. Voir Florence Hartmann, *Milosevic, la diagonale du fou*, Paris, Denoël, 1999.

³⁸⁴ Bertrand Badie, « De la souveraineté à la capacité de l'État », dans Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales*, op. cit., p. 46.

n'est plus l'agression des Occidentaux qui est condamnée mais bien leur inaction face à la répression de populations majoritairement musulmanes, et ce qui est interprété – non sans raison – comme une mobilisation occidentale très sélective sur la scène internationale. Au Kosovo, en revanche, force est d'admettre que le facteur religieux est largement ambivalent et se prête plus difficilement aux raccourcis simplistes auxquels s'adonnent, de part et d'autre, les acteurs des conflits précédents. En premier lieu, dans le monde musulman, non seulement il n'y a pas eu de réactions coordonnées mais le ton à l'égard de l'intervention militaire a été plus nuancé. Il y a ainsi un monde entre la solidarité sans faille exprimée par l'Irak à l'endroit de la Serbie – pour des raisons qu'il n'est pas difficile de déceler – et le soutien, souvent moins politique que financier et militaire, de certains pays arabo-persiques, tels que l'Arabie saoudite ou les Émirats arabes unis. Entre les deux, c'est surtout la discrétion qui a prévalu. Comme en témoigne, la position iranienne étrangement silencieuse et qui contraste avec celle prise quelques années auparavant dans le conflit bosniaque ou l'absence de réactions officielles de la part d'organisations comme la Conférence islamique, la Ligue arabe ou d'autres organisations fédérant ces pays.³⁸⁵ A l'inverse, le Vatican, que l'on pouvait penser plutôt enclin à prendre parti pour l'Église orthodoxe serbe dans la perspective d'un rapprochement des Églises chrétiennes (encore que les relations entre les deux ne furent pas au beau fixe sous Jean Paul II) et assurément peu enthousiaste à l'idée d'un Kosovo musulman indépendant, s'est rapidement désolidarisé de l'intervention militaire.³⁸⁶ Le Vatican a même poussé son rôle de médiateur neutre, déjà exercé quelques années auparavant à travers l'intervention de la communauté de Sant'Egidio, jusqu'à accueillir avec beaucoup d'égards le dirigeant kosovar albanais, Ibrahim Rugova, après avoir contribué à ce que ce dernier soit autorisé par les autorités à Belgrade à quitter Pristina. Dans un cas comme dans l'autre, les solidarités religieuses traditionnelles se sont estompées au profit d'autres lectures, souvent plus pragmatiques, parfois plus idéologiques, toujours plus politiques de

³⁸⁵ Olivier da Lage, « La guerre et le monde musulman », *Revue internationale et stratégique*, no. 36, hiver 1999-2000, pp. 139-142.

³⁸⁶ Christine de Montclos, « Les Balkans vus du Vatican. Les crises de Bosnie et du Kosovo », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et monde turco-iranien*, no. 29, janvier-juin 2000.

la crise. Comme l'affirme Xavier Bougarel, « *en dépit de certains scénarios annonçant la constitution d'une "transversale verte", dans les Balkans, le rôle du monde musulman dans les recompositions géopolitiques de la région est resté secondaire, et de manière générale, les intérêts nationaux ont primé sur la solidarité religieuses* ». ³⁸⁷ Mais, peut-on rétorquer, il ne s'agit là que des positions officielles appuyées par les seuls dirigeants des États concernés, non celles des populations et des individus qui les habitent.

Ces hésitations d'une partie des dirigeants du monde arabo-musulman et la mise à l'arrière-plan du facteur religieux dans cette crise se traduisent également, dans une certaine mesure, au niveau de la population au Kosovo. Ainsi, les partis politiques représentant les communautés musulmanes du Kosovo sont constitués sur une base « ethnique » plutôt que religieuse, comme l'atteste l'existence de partis musulmans/bosniaques, turcs, et tsiganes. ³⁸⁸ Quant aux principales forces politiques albanaises à proprement parler, comme l'Armée de libération du Kosovo (UÇK), elles sont plutôt d'orientation laïque – plus proches d'un modèle « kémaliste » avec toutes les réserves que ce terme suscite mais qui se justifie par l'influence importante de la Turquie voisine – et n'ont jamais véritablement recherché le soutien du monde musulman durant la crise. A cet égard, le phénomène des *mujahiddins* venus dans les Balkans, en Bosnie-Herzégovine notamment, mener la guerre sainte a été très marginal au Kosovo, et la plupart des combattants ont rejoint les rangs de l'UÇK. Il ne s'agit pas ici d'affirmer que la société albanaise n'est pas imprégnée d'un Islam balkanique bien vivace, et encore moins que le prosélytisme religieux, en provenance du monde arabo-musulman et qui se manifeste par le biais de certaines ONG islamiques, y est inexistant. Simplement, la seule évocation d'acteurs religieux transnationaux ne saurait être synonyme d'un panorama simpliste et exige une prise en compte à la fois de l'hétérogénéité des communautés musulmanes balkaniques, de la nature particulière de la société albanaise du Kosovo, de

³⁸⁷ Voir Xavier Bougarel, « Le rôle des musulmans balkaniques dans l'élaboration d'un Islam européen », *CPP Issue Paper*, 10 mars 2006, p. 18.

³⁸⁸ L'essentiel des réflexions dans ce paragraphe sont tirées du texte de Bougarel. Cf. Xavier Bougarel, « Le rôle des musulmans balkaniques dans l'élaboration d'un Islam européen », *loc. cit.*

la concurrence et de l'opposition bien réelles entre les différents courants de l'Islam dans la région, etc. En tout état de cause, non seulement, le facteur religieux n'a sans doute pas joué le rôle qu'on lui prête souvent dans la crise du Kosovo, mais il apparaît plus probable qu'il ait été de la même manière très marginal dans l'appréciation que les dirigeants politiques, au Canada et en France, ont pu avoir de la situation tant les lignes de démarcation en la matière semblent floues. Cela nous amène à envisager un dernier type d'acteurs parmi les individus : les diasporas.

Enfin, au cœur de ces groupes d'individus, les diasporas constituent sans aucun doute l'autre acteur transnational par excellence, qui alimente souvent tous les mythes dans l'analyse de la politique étrangère, en particulier lorsqu'il s'agit de la diaspora juive et de son influence supposée à la Maison-Blanche. La notion évanescence de diaspora est le plus souvent associée à celle, non moins floue, de lobby, l'idée généralement reçue voulant qu'une partie de la première prenne la forme du second lorsque les circonstances l'exigent, en période de crise notamment. Qu'en est-il des diasporas albanaises ou serbes, en France et au Canada ? Ont-elles joué ce rôle de lobbies qu'on leur prête parfois ? Le terme doit être ici utilisé avec précaution. Notamment, il a une connotation péjorative en France qu'il n'a pas en Amérique du nord. Le lobby peut être compris comme un groupe plus ou moins structuré d'individus qui tente de faire valoir ses intérêts particuliers et d'influencer la décision politique. Dans le cas du Kosovo, ces individus peuvent être ceux des minorités concernées, serbes et albanaises principalement, mais pas seulement. On peut, par exemple, se demander si l'Albanie et son gouvernement ont joué un rôle quelconque dans ce dossier et si oui, quel a-t-il été ? Si l'on excepte la propagande classique et les tentatives de désinformation des uns et des autres, par médias interposés (internet recouvrant en la matière un potentiel hallucinant), dont l'influence sur le type de décision qui nous intéresse ici paraît finalement réduite, il est difficile de mesurer réellement l'impact direct et l'écho de ces groupes auprès des décideurs. Faute de recherches approfondies sur le sujet, nous nous contenterons de quelques remarques très générales.

Souvent évoquée pour son nationalisme supposé, la diaspora serbe est présente à la fois en France et au Canada. Loin d'être homogène, cette diaspora entretenait avant la guerre, en France tout du moins, une relation complexe et empreinte de méfiance réciproque avec le régime de Belgrade et Slobodan Milosevic, ce dernier étant perçu par beaucoup d'abord comme un communiste, donc un adversaire. Les bombardements de l'OTAN ont cependant largement contribué à un revirement au sein de cette diaspora qui s'est en quelque sorte soudée et défendue face au traitement peu amène réservé à la Serbie dans les médias.³⁸⁹ Sa mobilisation en France a été réelle et a pu s'appuyer à la fois sur des soutiens parmi les nombreux opposants à la guerre – que ceux-ci soient anti-américains, pacifistes ou souverainistes – et sur des réseaux davantage « serbophiles », issus de liens historiques entre les deux pays et des nombreuses amitiés franco-serbes, au sein de la classe politique, de l'armée et de la société. Malgré tout et, avec toutes les réserves que ce jugement implique, au ministre français des affaires étrangères on n'a « *pas le souvenir de pression particulière, à tout le moins pas comparable avec celles sur le Proche-Orient* ». ³⁹⁰ Au Canada, la minorité serbe (qui compte plus de 100 000 personnes) n'a pas non plus été inactive mais leur action s'est limitée, à notre connaissance, à des contestations dans la rue et à quelques articles incendiaires dans la presse. Au MAECI, on « *ne se souvient même pas de manifestations* ». ³⁹¹

L'existence d'associations culturelles albanaises en Europe et en France, même si leur nombre est sans comparaison avec la Grèce, l'Italie ou même l'Allemagne, est indéniable. Un parti tel que la LDK a sans aucun doute tenté de contrôler la mobilisation de la diaspora albanaise, en particulier en ce qui concerne la collecte de fonds et l'aide humanitaire.³⁹² Et même lorsque celles-ci ont leurs propres collectes de fond, elles ont certainement contribué au développement des mouvements de guérilla au Kosovo, au

³⁸⁹ Voir notamment l'étude menée auprès de la communauté serbe en France, par Christophe Colera, « Constructions identitaires et engagement politique des Serbes en France ou Français d'origine serbe dans les années 1990 », dans Christophe Colera (dir.), *Une communauté dans un contexte de guerre : la « diaspora » serbe en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 105-142.

³⁹⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

³⁹¹ Entretien, Montréal, août 2006.

³⁹² Xavier Bougarel, *loc. cit.*, p. 24.

même titre que certains groupes criminels organisés. D'autres évoquent, par ailleurs, le « lobby » albanais qui aurait pesé lors des négociations puis dans la décision de recourir à la force, notamment auprès des autorités américaines que l'on soupçonne d'avoir été un peu plus loin que les alliés quant aux promesses sur la voie de l'indépendance. En la matière, il nous apparaît au terme de cette recherche que ce sont bien davantage les responsables américains qui ont fixé les règles du jeu en la matière que l'inverse. Dans tous les cas, les hypothèses sont difficilement vérifiables en ce sens que l'influence de ce type d'acteur est toujours minimisée, sinon dissimulée, par les décideurs et systématiquement exagérée de la part tantôt des lobbyistes eux-mêmes tantôt de la partie adverse qui voit là l'occasion de dénoncer les manipulations qui sous-tendent l'évolution de la crise, ce qui ne signifie pas qu'elles soient fausses. Après ces quelques remarques autour de la place des individus dans cette crise, il convient d'aborder un autre type d'acteur essentiel lorsque l'on parle de « guerre humanitaire », c'est à dire les acteurs humanitaires eux-mêmes.

2.2.1.2. *La mobilisation des acteurs humanitaires : acteurs ou figurants ?*

On ne saurait évoquer le caractère « *humanitaire* » de cette guerre sans un mot sur les acteurs humanitaires eux-mêmes. En premier lieu, sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que si, depuis les années 1970, l'espace humanitaire a été quasi-monopolisé par les organisations militantes, civiles et privées de type « sans frontières », ces dernières font face depuis la fin de la guerre froide à de nombreux concurrents, dont les États et l'ONU ne sont pas les moindres.³⁹³ De ce point de vue, si les habitués des théâtres de

³⁹³ Pour un bon aperçu de l'évolution de l'espace humanitaire et de ses multiples aspects en relations internationales, voir notamment Philippe Ryfman, « Extension des solidarités et concentrations organisationnelles : le cas des ONG », dans Guillaume Devin (dir.), *Les solidarités transnationales*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 29-42 ; et du même auteur *La question humanitaire. Histoire problématique, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999. Voir également Sylvie Brunel, « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, no. 41, printemps 2001, pp. 93-110. Pour une réflexion sur l'humanitaire dans les conflits, voir l'ouvrage collectif de Jonathan Moore (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999. Pour une réflexion globale sur l'influence des ONG en relations internationales, voir François Rubio

crise savent que les organisations non gouvernementales (ONG) sont tout sauf des nouveaux acteurs sur la scène internationale, ils ne manquent pas de souligner que les États eux sont bien, en revanche, des nouveaux (re-)venus sur la scène humanitaire.³⁹⁴ Il n'en reste pas moins que les dernières décennies ont été marquées par un essor considérable et une visibilité accrue de ces acteurs que sont les ONG, en particulier dans les conflits où elles précèdent pour une partie d'entre elles au moins les forces internationales. A tel point que certains, à l'instar de ce haut fonctionnaire du ministère français des Affaires étrangères, évoquent « *la pression croissante des humanitaires sur le Ministère* ». ³⁹⁵ D'autres, comme Rony Brauman, estiment à l'inverse que ce discours du politique est avant tout « *une façon pour les diplomates d'expliquer leurs attermoissements ou leurs difficultés à s'imposer (...) parce qu'il n'existe rien qui puisse s'appeler "l'agenda des ONG"* ». ³⁹⁶ Nous ne rentrerons pas ici dans ce débat sur l'influence réelle ou supposée des ONG en politique étrangère, sur lequel nous reviendrons plus longuement par la suite. La question principale est ici : quel a été le rôle de ces ONG dans la crise du Kosovo ?

Au Kosovo, les ONG sont massivement présentes tout au long de l'année 1998, et depuis bien plus longtemps pour un grand nombre d'entre elles.³⁹⁷ C'est le cas, par exemple, d'une organisation comme Amnistie Internationale, spécialisée dans la défense des droits humains, qui dénonce depuis un certain temps déjà, et à plusieurs reprises, les

(dir), « Les ONG, acteurs de la mondialisation », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, no. 877-878, 2002 ; et Ann Marie Clark, « Non-governmental Organisations and their Influence on International Society », *Journal of International Affairs*, vol. 48, no. 2, hiver 1995, pp. 507-525.

³⁹⁴ « Pour les autres acteurs humanitaires, l'entrée en scène d'un nouveau protagoniste à la fin des années 1980, en l'espèce les États (ou du moins certains d'entre eux), releva de la mauvaise surprise, d'autant qu'elle n'était guère attendue. D'où peut-être aussi l'extrême virulence des critiques, articulées avant tout sur une interrogation de fond déniait à l'État toute légitimité à intervenir dans le domaine humanitaire ». Cf. Philippe Ryfman, *La question humanitaire*, op. cit., p. 114.

³⁹⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

³⁹⁶ Rony Brauman, « La communication des ONG : une affaire d'États », loc. cit., s.p.

³⁹⁷ Voir Jean-Christophe Rufin, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : Échec ou espoir? », dans Jonathan Moore (dir.), op. cit., pp. 389-424.

violences dans la province.³⁹⁸ Dans un tout autre style, la communauté chrétienne Sant'Egidio, réputée proche du Vatican et rendue célèbre pour son implication dans le conflit mozambicain, est également très active au Kosovo et dans la région des Balkans où elle œuvre depuis le début des années 1990. « *Dans les conflits internes, tout le monde se connaît*, explique ainsi Mario Giro, l'un de ses représentants. *Notre rôle est donc à la fois le plus simple et le plus compliqué : mettre à nouveau les belligérants en relation directe* ». ³⁹⁹ C'est cette dernière qui sera à l'origine de l'accord sur l'éducation au Kosovo signé entre le président Slobodan Milosevic et le leader kosovar albanais, Ibrahim Rugova, en septembre 1996, puis – en collaboration avec le gouvernement italien – de la libération et du transfert en Italie de Rugova pendant la guerre du Kosovo.⁴⁰⁰ Enfin, des organisations telles que le Comité international de la Croix-rouge (CICR) ou Médecins sans frontières (MSF) sont omniprésents depuis le début des années 1990 dans les conflits en Ex-Yougoslavie. En Bosnie, dans l'enclave de Gorazde, elles étaient les deux seuls témoins étrangers de la situation de la population assiégée et bombardée par les forces serbes.⁴⁰¹ Au Kosovo, elles deviendront des acteurs incontournables de la scène humanitaire.

Sur le terrain, et tout au long de l'année 1998, ces organisations s'efforcent de continuer leur travail humanitaire sur le terrain, tâche rendue de plus en plus compliquée l'attitude de Belgrade, tout en prenant soin de se faire l'écho de la situation dans la province. Mais contrairement à l'accoutumée, ils n'ont pas à convaincre des responsables occidentaux déjà passablement sensibilisés sur la question. Sentant se profiler l'intervention militaire, ils n'en rajoutent pas afin de ne pas être accusés d'avoir été le déclencheur de la crise, ce qui « *explique peut-être le silence assourdissant des ONG*

³⁹⁸ Voir notamment Amnesty International, *Kosovo : a Decade of Unheeded Warnings*, avril 1999 (dossier réunissant l'ensemble des rapports établis sur la violation des droits de l'homme au Kosovo).

³⁹⁹ Arnaud De La Grange, « La privatisation de la diplomatie », *Le Figaro*, 5 juin 1998.

⁴⁰⁰ Voir notamment Jean-Luc Marret, « Les ONG et la médiation de la paix : l'exemple de la communauté de Sant'Egidio », *Annuaire français des relations internationales*, 2000, pp. 53-69.

⁴⁰¹ Voir Médecins sans frontières, www.msf.fr/site/site.nsf/page:sannees90?OpenDocument&st=kosovo*&ap=false, page consultée le 16 mai 2007.

depuis le début de la crise ».⁴⁰² Cependant dans leur grande majorité, les organisations semblent plutôt favorables à l'intervention. « *Cette implication internationale "musclée", les humanitaires l'ont souhaitée. Ils ont été les premiers à déplorer la passivité de la réponse politique face aux drames des Balkans ou de l'Afrique* », écrivait Jean-Christophe Rufin, ancien vice-président de MSF, dans *Le Monde* en mars 1999.⁴⁰³ S'il est difficile de parler « *des* » humanitaires comme un tout cohérent et homogène, concept au moins aussi évanescent que celui d'opinion publique, il semble néanmoins possible d'affirmer que les ONG ont, en effet, tenu « *dans l'ensemble un discours interventionniste* » à propos duquel Rony Brauman soutient que l'« *on peut appeler cela des « pressions », mais on peut aussi y voir du débat démocratique !* ». ⁴⁰⁴ Le Kosovo aurait ainsi donné lieu à un consensus relatif (avec toutes les réserves que ce terme comporte) entre les organisations humanitaires et les responsables politiques sur l'intervention militaire. Ce qui n'est pas le moindre des paradoxes si l'on considère leur mandat originel. Quoi qu'il en soit, connaître la position majoritaire des ONG dans la crise nous dit finalement peu sur la relation entre ces dernières et les acteurs étatiques, ni quel a été le rôle ou leur poids dans le processus décisionnel ayant conduit au recourir à la force.

Quel a été l'influence des ONG dans la décision de recourir à la force ? Pour la plupart d'entre eux, les acteurs – humanitaires y compris – s'accordent à dire qu'elle fut très secondaire, en dépit de l'expérience et des connaissances acquises par ces ONG sur le terrain et dans une crise pourtant qualifiée, à l'instigation du politique il est vrai, d'humanitaire. « *Qu'y a-t-il de plus politique que la décision de faire la guerre ?* », s'interroge Rony Brauman. « *En l'occurrence, ce n'étaient pas les ONG qui demandaient une intervention militaire. Ce sont les politiques qui ont fait ce choix, en le drapant dans un manteau de vertu humanitaire* ». ⁴⁰⁵ Pour Jean-Christophe Rufin également, « *aucune*

⁴⁰² Jean-Christophe Rufin, « L'OTAN, les humanitaires et la mort », *Le Monde*, 20 mars 1999.

⁴⁰³ *Idem.*

⁴⁰⁴ Rony Brauman, « La communication des ONG : une affaire d'États », *loc. cit.*, s.p.

⁴⁰⁵ *Idem.*

consultation préalable n'a pourtant été menée avec elles pour recueillir leur sentiment sur ce plan (d'épuration ethnique) et entendre ce qu'elles avaient à recommander quant au meilleur moyen d'éviter sa mise en œuvre ». ⁴⁰⁶ Cela mériterait assurément une enquête bien plus approfondie afin de mesurer quel a été l'impact des multiples interventions, rapports, déclarations des ONG présentes sur le terrain dans l'analyse que les dirigeants politiques ont fait de la situation au Kosovo. L'hypothèse ne se limite toutefois pas aux humanitaires mais s'étend également aux décideurs. Ceux que nous avons rencontrés à tout le moins ont souligné que ces pressions avaient été mineures dans la mesure où le choix de recourir à la force était pris auparavant. Finalement, les plus influents et activistes parmi les « humanitaires » sont peut-être certains représentants politiques eux-mêmes et issus de ce vivier. En France, un Bernard Kouchner, qui occupait alors des fonctions au ministère de la Santé ou un Jean-Maurice Ripert, conseiller de Lionel Jospin et ancien collaborateur de Kouchner, disposaient de leviers politiques autrement plus efficaces pour faire valoir leur point de vue résolument interventionniste et convaincre les décideurs de la nécessité du recours à la force. Au Canada, nous le verrons, nul besoin des ONG pour convaincre les Affaires étrangères du bien-fondé de l'action militaire.

Si le rôle des ONG a été mineur dans le choix de la guerre, qu'en est-il à la fin du conflit? Après l'arrêt des bombardements, le sort des réfugiés et les débuts de la phase de reconstruction marquent une nouvelle étape de la crise et le retour en force des ONG au Kosovo. A tel point que Nadège Ragaru parle d'« *ONG-isation* » des Balkans. ⁴⁰⁷ La médiatisation du conflit a contribué à une surenchère au niveau de l'offre humanitaire. Dans la course effrénée au financement qu'elles se livrent, ces organisations pouvaient, en effet, difficilement se tenir éloignée d'un marché aussi lucratif et aussi exposé symboliquement, donc synonyme de visibilité, sans risquer d'y perdre une part de

⁴⁰⁶ Jean-Christophe Rufin, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo », *op. cit.*, p. 402.

⁴⁰⁷ Nadège Ragaru, « Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans », *Revue internationale et stratégique*, no. 40, hiver 2000-2001, pp. 49-66.

crédibilité.⁴⁰⁸ Cependant, pour des raisons trop nombreuses pour être toutes exposées ici, allant des problèmes de coordination censée être assurée par le HCR à l'impact positif du label humanitaire auprès des opinions publiques occidentales et des populations locales, l'OTAN décide au nom des États de prendre en charge une partie des opérations humanitaires sur le terrain. Des politiques sont également mises en œuvre par les États eux-mêmes en ce qui concerne les réfugiés, souvent comme en France par le biais de l'aide envers la société civile (ONG, entreprises) ou l'aide publique bilatérale.⁴⁰⁹ Pour la France, la gestion de la dimension humanitaire de la crise a été confiée principalement à la cellule d'urgence du ministère des Affaires étrangères (*Cellur*) en charge de coordonner le dispositif d'aide humanitaire française à Paris et sur le terrain. En parallèle, le fait que Charles Josselin, le ministre délégué à la Coopération, chargé initialement par le Premier ministre de gérer l'aide accordée par la France à la Macédoine et à l'Albanie, ait été régulièrement associé à la boucle décisionnelle indique que cette dimension est prise en compte dès le début de la crise. Au Canada, ce rôle a été joué par l'ACDI qui se charge de la manœuvre et la présence de la ministre de la Coopération internationale, Diane Marleau, dans les réunions gouvernementales montre qu'elle s'acquitte de sa mission.

En lieu et place de l'acteur transnational qu'elles sont censées incarner, on assiste à une certaine forme de « re-nationalisation » des ONG. « *Certaines ONG sont ainsi devenues de simples opérateurs de la puissance publique* », déplore Sylvie

⁴⁰⁸ « Comme les autres acteurs internationaux du monde moderne, les ONG sont entrées dans l'ère de la mondialisation, ce qui signifie que face à la "concurrence humanitaire", elles doivent (...) : sélectionner et mettre en avant leurs avantages comparatifs par rapport à d'autres acteurs susceptibles d'effectuer le même travail qu'elles (...) ; s'insérer dans les réseaux marchands pour continuer à s'approprier les fonds qui leur permettent d'exister (...) ; utiliser au mieux le pouvoir des médias, car sans communication, pas de visibilité, donc pas de crédit ». Cf. Sylvie Brunel, *loc. cit.*, p. 102.

⁴⁰⁹ Rappelons à cet égard que la France a été vivement critiquée pour sa politique menée à l'égard des réfugiés qui lui ont valu par ailleurs quelques accrocs avec le HCR pour sa mauvaise volonté dans les versements au programme d'urgence. Les leçons adressées par Paris à ce dernier et le discours officiel sur l'implication humanitaire de la France ne doivent pas faire oublier que la France se situait en 1998 sur la liste des donateurs pour le budget original du HCR en quinzième position, loin derrière les États-Unis, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne.

Brunel.⁴¹⁰ Au terme de son étude sur les ONG au Kosovo, Véronique Avril en arrive elle aussi à la conclusion que « *de très nombreuses ONG sont, en réalité, des organisations « gouvernementales » ou « quasi gouvernementales », qui entretiennent avec l'État et ses représentants des rapports très étroits* ». ⁴¹¹ Re-nationalisation également dans le sens où, explique Jean-Christophe Rufin,

pour la première fois, les ONG « sans frontières », créées, comme leur nom l'indique, pour transcender les clivages nationaux et atteindre les victimes quel que soit leur camp, se sont retrouvées divisées entre diverses « sections » nationales qui s'alignaient chacune sur un belligérant. C'est ainsi qu'au moment où Médecins du monde-France prenait des positions fermes dans la dénonciation de l'épuration ethnique, l'approbation de l'offensive des alliés et la demande d'une attaque terrestre, Médecins du Monde-Grèce entra à Pristina et affirmait pouvoir y travailler librement. Le sigle de l'association, symbole d'universalité au service des victimes, passait tout à coup au second plan derrière le sigle national. On peut certes n'y voir qu'un détail ; on peut aussi penser que ce ver est susceptible de pourrir tout le fruit car il s'agit là, ni plus ni moins, de la négation des principes fondateurs de l'humanitaire moderne.⁴¹²

Cette préemption des militaires (et des États) sur l'humanitaire suscite rapidement l'inquiétude des ONG que cette confusion des genres ne sert pas. En France, les responsables des principales ONG (MDM, MSF, Action contre la faim, Première urgence, La Voix de l'enfant) et les représentants du bureau de Paris du CICR mènent des discussions sur le sujet, lesquelles débouchent sur une déclaration commune rappelant que l'« *action militaire est différente de l'action humanitaire (qui) est menée principalement par des civils* » et conclue par ces termes : « *Ce n'est pas une affaire de moyens mais de principes : l'OTAN n'est pas, ne sera jamais et ne doit pas devenir une force humanitaire* ». ⁴¹³ Si les arguments pouvant justifier une telle prise de position peuvent sembler nombreux, celle-ci montre surtout que la relation entre les ONG et les

⁴¹⁰ Sylvie Brunel, *loc. cit.*, p. 99.

⁴¹¹ Véronique Avril, « Des ONG aux OG : le processus de "gouvernementalisation" des organisations humanitaires internationales (Kosovo, 1999/2000) », rapport présenté au congrès de l'International Political Science Association, Québec, Canada, août 2000, cité dans Samy Cohen, « Les États face aux "nouveaux acteurs" », Samy Cohen, « Les États face aux "nouveaux acteurs" », *Politique internationale*, no. 107, printemps 2005, pp. 409-424.

⁴¹² Jean-Christophe Rufin, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo », *op. cit.*, p. 417.

⁴¹³ *Le Monde*, 15 mai 1999.

États reste éminemment complexe et loin d'être réglée une fois pour toutes, comme se plaisent souvent à le proclamer les tenants et les détracteurs du facteur transnational.

Finalement, en guise d'apprentissage, la crise du Kosovo a surtout marqué une rupture vis à vis de la pratique humanitaire classique qui s'est traduit par un double processus de militarisation et de « gouvernementalisation » des acteurs humanitaires. Ainsi, n'est-il pas rare que l'agenda de certaines ONG rejoigne celui des gouvernements ou qu'il y ait parfois une certaine forme d'allégeance nationale des premières envers les seconds. Si le discours sur la perte d'influence de l'État doit ainsi être relativisé, on ne peut, à l'inverse, en conclure à une étatisation totale de la logique humanitaire. Tout d'abord, parce que le cas du Kosovo, une fois de plus, semble faire office d'exception bien plus que de règle en la matière. Ensuite, nombre d'ONG ont montré qu'elles n'étaient pas toujours les machines obéissantes au service des objectifs définis par les États. De ce point de vue, il est essentiel d'établir des distinctions fondamentales entre les ONG, de la même manière que tous les États ne se ressemblent pas dans la façon dont ils abordent leurs relations avec les ONG. La différence entre la France et le Canada, sur laquelle nous reviendrons plus loin, constitue, à cet égard un exemple flagrant. En outre, le fait que certaines de ces ONG vivent des subsides gouvernementaux ne signifie pas nécessairement qu'elles soient condamnées à rester dans le giron de l'État. De la même manière que les universités se sont toujours évertuées à cultiver leur indépendance, la plupart des ONG ont prouvé qu'elles étaient parfaitement capables de s'émanciper, en partie au moins, de leurs bailleurs de fonds. Enfin, la relation entre États et ONG ne se réduit pas à une opposition absolue et à un simple calcul arithmétique du type « ce que l'ONG gagne, l'État le perd ».

Les rapports entre l'action de l'État et celle des ONG, dans le domaine humanitaire, ne seront pas réglés par la récupération ou l'absorption d'un secteur par l'autre. Il faut reconnaître

l'existence réelle de problèmes posés par la coexistence durable de ces différents acteurs et tenter d'aménager harmonieusement leurs relations.⁴¹⁴

C'est alors bien davantage au niveau des logiques propres à chacun de ces acteurs et de l'interaction entre celles-ci que se situe la complexité de la relation entre les États et les ONG. A la recherche de contrôle des premiers se substituent la quête de légitimité et d'autonomie des secondes, les deux ayant eu en commun dans la crise du Kosovo un désir d'exister exprimé à travers un besoin de visibilité.⁴¹⁵ Vus de qui et comment ? Ce sont ces deux questions qu'il s'agit d'aborder maintenant, en faisant appel à deux autres types d'acteurs, dont le caractère transnational peut prêter à discussion mais que nous avons toutefois fait le choix de présenter ici, à savoir l'opinion publique et les médias.

2.2.2. Une guerre compassionnelle ?

La petite histoire, répétée à satiété dans les analyses et commentaires sur la crise du Kosovo, veut que ce soit les opinions publiques occidentales qui aient poussé les dirigeants à intervenir militairement au Kosovo. La publication de sondages et de commentaires de toute sorte sur l'état de l'opinion (des Canadiens, des Québécois ou des Français) a largement contribué à entretenir l'idée que cette dernière avait pesé dans le choix des décideurs. Chez les décideurs également, les commentaires attribuent une place confortable à l'opinion publique. Un peu plus d'un an après la fin de la guerre, dans un article publié dans *Le monde diplomatique*, Hubert Védrine déplore l'hypermédiatisation de ce type de crise et laisse entendre que la décision d'intervenir au Kosovo s'explique, en partie, par

⁴¹⁴ Jean-Christophe Rufin, *Les relations entre les Organisations non gouvernementales humanitaires et l'État*, Rapport au Ministre délégué chargé de l'action humanitaire et des Droits de l'Homme, Paris, 1993, p. 3.

⁴¹⁵ Sur la stratégie et les logiques des acteurs, en particulier des ONG, voir Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, op. cit., pp. 147-202.

des téléspectateurs occidentaux bombardés d'images choquantes, imbus de leur puissance et sûrs de leur bon droit, intimant à leurs gouvernements l'ordre de faire cesser leurs souffrances de téléspectateurs en intervenant partout comme les pompiers du monde.⁴¹⁶

Ce qui est étonnant dans le cas du Kosovo, c'est que les images choquantes sont le plus souvent celles des colonnes de réfugiés et de l'exode massif intervenu après le déclenchement des frappes. C'est donc bien *a posteriori* que les téléspectateurs occidentaux ont, non pas « intimé » un choix fait de longue date et un ordre déjà donné par les responsables politiques aux militaires, mais bien plutôt approuvé celui-ci. Une nuance de taille qui fait ressurgir une question bien connue des analystes de la politique étrangère, à savoir la place et le rôle de l'opinion publique et des médias dans ce type de crise, et la relation souvent ambiguë et complexe entre les deux.

2.2.2.1. *Le (contre)poids de l'opinion publique : acteurs ou spectateurs ?*

Qu'est-ce que l'opinion publique ? Nous ne répondrons pas à cette question complexe ici et renvoyons volontiers aux quelques développements sur le sujet proposés en introduction. Soulignons simplement qu'en Relations internationales, l'opinion publique est parfois assimilée à la société civile même si les deux notions renvoient à des « réalités » assez différentes. Alors que la première se réfère dans une perspective généralement étroite à la scène intérieure, la seconde aux contours beaucoup plus flous correspond davantage à l'idée d'acteur transnational. L'une et l'autre se rejoignent toutefois sur la place qu'ils accordent aux individus-citoyens en politique étrangère. Les développements ci-dessous font davantage écho à la première perspective et ce pour au moins deux raisons. La première, d'ordre méthodologique, réside dans l'étendue de nos recherches qui se sont limitées aux espaces publics nationaux de la France et du Canada. La seconde tire sa justification de la question initiale posée dans le cadre de ce travail – comprendre la décision du recours à la force – et du constat selon lequel les

⁴¹⁶ Hubert Védrine. « Refonder la politique étrangère de la France », *Le Monde diplomatique*, décembre 2000.

hommes politiques assimilent cette « opinion publique » à la scène politique intérieure. Malgré tout, nous avons fait le choix d'intégrer cet acteur particulier dans cette partie consacrée au facteur transnational dans la mesure où il nous semble que l'opinion publique participe pleinement de ce nouvel équilibre des pouvoirs et de cette souveraineté plurielle qui caractériseraient la politique internationale et la « *société au-delà de l'État* ». ⁴¹⁷ Nous nous contenterons ici, sur la base de nos enquêtes, de proposer quelques pistes de réflexion. Dans l'ensemble, chez les décideurs ou leurs états-majors, le terme opinion publique englobe le plus souvent deux dimensions principales: les enquêtes d'opinion et les médias. A défaut d'être valable en théorie, cette approche se justifie en pratique dans la mesure où elle permet, à partir de la perception des décideurs, de cerner leurs préoccupations au moment de la décision, et ce faisant, d'identifier les acteurs ayant une influence potentielle sur celle-ci.

En premier lieu, le sondage constitue aujourd'hui l'instrument privilégié des décideurs pour connaître les préférences de leurs concitoyens sur une question de politique étrangère. Peu importe que les débats théoriques sur la fiabilité ou non du sondage comme instrument de mesure de l'opinion du public de masse sont loin d'être clos, la pratique politique a tranché, avec plus ou moins 3% de marge d'erreur. En la matière, si les dirigeants américains ont été les précurseurs, les responsables français et canadiens ne sont plus en reste. « *Nous avons régulièrement eu recours à des enquêtes d'opinion avant et pendant la crise du Kosovo* », admet-on ainsi à Matignon. ⁴¹⁸ Même constat au ministère des Affaires étrangères canadien où l'on se souvient avoir utilisé les sondages notamment « *afin de savoir ce que les Québécois pensaient de l'intervention* ». ⁴¹⁹ Néanmoins, constater que les responsables politiques « *se sont shootés aux sondages* », pour reprendre les termes d'un observateur de la crise, ne suffit pas à présumer que ceux-ci ont nécessairement une influence sur la décision, ni même à la mesurer.

⁴¹⁷ Bertrand Badie, « De la souveraineté à la capacité de l'État », *op. cit.*, p. 47.

⁴¹⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁴¹⁹ Entretien, Montréal, septembre 2006.

Si l'on s'en tient aux deux pays qui nous concernent, l'hypothèse de l'influence de l'opinion publique nous semble devoir être sérieusement nuancée, dans le choix de participer à la guerre tout du moins car par la suite, elle est davantage présente dans les considérations des dirigeants. À en croire les sondages, l'opinion publique française était initialement plutôt partagée par rapport à l'intervention, les Canadiens – Québécois y compris, ce qui est suffisamment rare pour être souligné – l'appuyant en revanche assez largement.⁴²⁰ Si le soutien majoritaire des seconds a conforté la ligne politique d'Ottawa, les réserves des premiers n'ont pas empêché Paris d'aller de l'avant. Du côté des responsables français, c'est même souvent le souvenir d'une opinion légèrement défavorable qui prévaut, opinion qu'il « *va falloir s'efforcer de convaincre* », se rappelle Hubert Védrine, encore marqué par la manière dont le Président Mitterrand a retourné l'opinion française lors de la guerre du Golfe. Ce que confirme un haut fonctionnaire selon qui l'une des difficultés majeures dans la gestion de cette crise résidait dans le fait que « *l'opinion publique n'était pas préparée à la guerre* ». ⁴²¹ Dans les faits, il est vrai que les responsables politiques ont multiplié les interventions. En définitive, on peut dire que l'influence de l'opinion publique, lorsqu'on la réduit aux sondages, a été très relative sur la décision de recourir à la force. Ce que confirment d'ailleurs la plupart des responsables français et canadiens. Il est étonnant, à cet égard, de noter que le souvenir de la position de l'opinion publique varie sensiblement entre les différents protagonistes de la crise. Ce qui semble confirmer que si le sujet n'était pas négligé, il n'a pas pour autant constitué un élément prioritaire dans le débat.

Les sondages et l'opinion publique ont, en revanche, eu une influence plus notable par la suite, sur les choix effectués dans la conduite des opérations et la mise en œuvre de la force. Si le bombardement d'images et la publicité faite autour du Kosovo ont permis aux politiques d'aller chercher le soutien et la légitimité de l'opinion publique, ils

⁴²⁰ Pour la France, voir notamment, Baudouin Bollaert, « Une guerre difficilement vendable », *Le Figaro*, 27 mars 1999. Pour le Canada, voir Gilles Paquin, « Les Québécois disent oui aux bombardements mais non aux opérations terrestres », *La Presse*, 26 avril 1999, p. A20.

⁴²¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

ont également eu comme effet de réduire considérablement leur marge de manoeuvre au niveau du type d'intervention (choix des cibles, intervention terrestre). « *Cela peut paraître paradoxal du fait du nombre des bombardements, mais jamais une guerre n'a été aussi limitée par rapport aux moyens disponibles. Pour la première fois au XXème siècle, on s'émeut de la situation des populations du pays ennemi. Déclenchée pour des raisons de type humanitaire, la guerre est limitée par des considérations du même type* », écrit ainsi Pascal Boniface.⁴²² Le Kosovo nous semble une bonne illustration de l'hypothèse défendue par Nathalie Le Balme dans sa thèse de doctorat, selon laquelle l'opinion publique joue le rôle de « *contrainte permissive* ». ⁴²³ « *Contrainte* » dès lors que les élites n'ont plus luxe de l'ignorer totalement. L'attention portée aux sondages tout au long de la crise et, en particulier durant le conflit en atteste. « *Permissive* » cependant dans la mesure où elle n'a pas empêché les responsables français d'opter pour l'option militaire malgré une opinion publique très mitigée.

2.2.2.2. *Le facteur médiatique*

Le « *sixième membre permanent du Conseil de sécurité* », le « *quatrième pouvoir* », etc., les qualificatifs ne manquent pas pour décrire – et décrier – l'influence jugée croissante des médias dans les sociétés contemporaines. En matière de politique étrangère, le phénomène a été conceptualisé sous le nom d'« *effet CNN* », en référence à l'omniprésence de la chaîne américaine lors de la guerre du Golfe en 1991.⁴²⁴ L'hypothèse au fondement du concept repose sur l'idée selon laquelle les médias influencent la conduite de la politique étrangère lors des crises humanitaires. Certains soutiennent que cette influence s'exerce directement sur les gouvernements en heurtant la

⁴²² Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, op. cit., p. 4.

⁴²³ Nathalie La Balme, « Opinion publique et politique étrangère », op. cit., pp. 203-211.

⁴²⁴ Voir entre autres l'ouvrage de Piers Robinson, *The CNN Effect: The myth of news, foreign policy and intervention*, New York, Routledge, 2002.

conscience des élites dirigeantes.⁴²⁵ D'autres estiment, en revanche, qu'elle agit indirectement en provoquant une réaction au sein de l'opinion publique qui fait ensuite pression sur les responsables politiques.⁴²⁶ En pratique, les élites et les décideurs assimilent le plus souvent les deux, médias et opinion publique n'étant que les deux faces d'une seule et même contrainte sur le plan intérieur.⁴²⁷ S'il est indiscutable que le facteur médiatique constitue désormais une dimension importante de l'environnement de la politique étrangère, son influence reste difficile à mesurer.

La crise du Kosovo a laissé l'impression d'une couverture médiatique intense et, dans une large mesure, empathique. Ce qui fut indéniablement le cas, en comparaison d'autres crises de ce type se déroulant à peu près à la même époque (République démocratique du Congo, Tchétchénie). L'ampleur qu'on lui connaît a semblé cependant assez inégale d'un pays et d'un continent à l'autre. Dans l'année précédant le conflit, les médias français ont ainsi insisté beaucoup plus sur la question que leurs homologues canadiens. Une ampleur tardive ensuite puisqu'elle est devenue véritablement quotidienne « seulement » dans les six mois précédant les frappes et durant le conflit. Quoiqu'il en soit, son empreinte sur le conflit reste profonde sur le plan de l'imaginaire collectif. Un sentiment que résume ce propos de Pascal Boniface selon qui « *les frappes aériennes n'ont pas empêché les déportations, mais ce sont les images de ces réfugiés qui ont définitivement convaincu les opinions publiques occidentales que le recours à la guerre était nécessaire* ». ⁴²⁸ En France et au Canada, la mobilisation de la société civile à l'égard

⁴²⁵ Voir notamment Bernard C. Cohen, « A view from the Academy » dans Lance Bennett et David L. Paletz (ed.), *Taken by storm: The media, Public opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, pp. 9-10.

⁴²⁶ Peter Jakobsen, « Focus on the CNN effect misses the point: The real Media impact on conflict management is invisible and indirect », *Journal of Peace Research*, vol. 37, no. 2, 2000, p. 132.

⁴²⁷ Dans une étude réalisée par Nathalie La Balme, auprès d'une quinzaine de décideurs politiques (Présidence de la République et ministère des Affaires étrangères), la quasi-totalité des personnalités interviewées citent en priorité les médias en réponse à la question : « Pour vous, qu'est-ce que l'opinion publique ? ». Voir Samy Cohen, « Démocratie et politique étrangère. Repenser les termes du débat », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 7.

⁴²⁸ Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, op. cit., p. 4.

des réfugiés semble indiquer que la population était particulièrement sensibilisée sur la question.

Dans l'esprit des élites également, le souvenir prédominant est celui de médias omniprésents. Ils sont rares, parmi ceux que nous avons rencontrés en France et au Canada, à ne pas avoir évoqué cette dimension. « *La crise du Kosovo a bénéficié d'une forte couverture médiatique au début de la répression, fin 1998-début 1999* », affirme un responsable de la Défense, précisant que « *le rôle important de la presse, notamment anglo-saxonne, rendait difficile une non-intervention* ». ⁴²⁹ Ailleurs, un militaire évoque les images du « *massacre de Racak* » ou de ce « *vieil homme de soixante ans avec sa femme dans une brouette passant la frontière macédonienne* ». ⁴³⁰ Que les images aient pu marquer l'opinion publique et, ce faisant, constituer une préoccupation importante pour les acteurs étatiques semble difficile à contester, les responsables politiques étant à cet égard, en règle générale, « *beaucoup plus attentifs à la télévision qu'à la presse écrite* », précise l'un d'entre eux. ⁴³¹ Ce qui nous dit cependant peu sur leur influence dans les décisions précédant le conflit.

Contrairement à une idée parfois reçue, les médias ont fait plutôt montre d'un effort de prudence et d'équidistance vis-à-vis de l'intervention militaire. ⁴³² Analysant le comportement des médias français dans la guerre du Kosovo, Nicolas Pélissier souligne que

Bien que dans l'ensemble, les grands médias français (ce qui reste toutefois à vérifier expérimentalement) aient plutôt tendance à légitimer les « frappes » de l'OTAN, il reste que de nombreuses voix « dissidentes » ont pu être entendues, faisant oublier le quasi-unanimité de la guerre du Golfe. ⁴³³

⁴²⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁴³⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁴³¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁴³² Pour la France, voir Nicolas Pélissier, « L'information en guerre : les médias français et le conflit du Kosovo », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 206-225, et pour le Canada, Tommy Chouinard, « Les journaux canadiens et la crise au Kosovo », *Peacekeeping and International Relations*, vol. 29, no. 3-4, mai-août 2000, pp. 5-11.

⁴³³ Nicolas Pélissier, *loc. cit.*, p. 211.

Ce qui ne signifie pas qu'il n'y a eu ni désinformation ni manipulation. Le « *massacre de Racak* » lui-même, épisode pourtant clé de la prise de conscience collective de la crise, reste ainsi controversé. L'OTAN et son porte-parole devenu célèbre, Jamie Shea, n'ont pas hésité, quant à eux, à relayer une information pour le moins sélective et à la manipuler si nécessaire.⁴³⁴ Ce sont néanmoins souvent des journalistes qui ont dénoncé eux-mêmes « *l'insoutenable légèreté de l'information* » et les abus de certains de leurs confrères.⁴³⁵ En d'autres termes, si les médias français et canadiens semblaient plutôt favorables à l'action militaire contre Belgrade, cela n'a jamais empêché les critiques de s'exprimer, parfois de manière virulente. Difficile finalement de savoir ce qui a pu être retenu par les décideurs d'une couverture médiatique somme toute assez hétérogène, sinon l'assurance qu'il n'y avait pas une hostilité massive et déterminée face à l'intervention, ce qui constituait déjà en soi un feu vert implicite.

En définitive, il nous semble difficile de contester l'idée selon laquelle les médias ont joué un rôle central dans la crise du Kosovo vis-à-vis de l'opinion publique, en particulier dans les quelques mois précédant et pendant le conflit. Il nous semble en revanche plus difficile d'en conclure qu'ils ont eu un impact sur le processus décisionnel en tant que tel. En effet, l'« *effet CNN* » suppose que les médias adoptent une couverture empathique afin de faire pression sur le gouvernement. Or, dans le cas du Kosovo, l'emphase médiatique devient véritablement flagrante à partir de l'été 1998, alors que les négociations diplomatiques sont déjà engagées et que la possibilité de recourir à la force mûrit depuis plusieurs mois dans les têtes des dirigeants. En d'autres termes, de la même manière que les élites dirigeantes n'ont pas tous attendu d'être certains du soutien massif

⁴³⁴ Ainsi, un des officiers de l'Alliance expliquera d'ailleurs, non sans un certain cynisme : « Pour les bavures, nous avons une tactique assez efficace. Le plus souvent, nous connaissons les causes et les conséquences exactes de ces erreurs. Mais pour anesthésier les opinions, nous disions que nous menions une enquête, que les hypothèses étaient multiples. Nous ne révélions la vérité que quinze jours plus tard, quand elle n'intéressait plus personne. L'opinion, ça se travaille comme le reste ». Voir notamment Serge Halimi et Dominique Vidal, *L'opinion, ça se travaille. Les médias, l'OTAN et la guerre du Kosovo*, Marseille, Agone, 2000, p. 87.

⁴³⁵ Elisabeth Lévy, « Kosovo : l'insoutenable légèreté de l'information », *Le Débat*, 109, mars-avril 2000. Voir également le rapport de Reporter sans frontières, *Yougoslavie : les bavures médiatiques de l'OTAN*, 1999, disponible sur le site de l'organisation à www.rsf.fr.

de l'opinion publique mais se sont efforcés de convaincre celle-ci, les responsables se sont tournés vers les médias une fois seulement leur conviction plus ou moins acquise. De ce point de vue, la nature des relations entre acteurs étatiques et médias dans la crise du Kosovo s'apparente moins à l'« effet CNN » qu'elle ne ressemble à la « *fabrication du consentement* », décrite par Chomsky et Herman.⁴³⁶ Une fois les opérations engagées, il y a eu de « *gros efforts de communication et la volonté de vendre la décision auprès des médias* », explique un journaliste du *Figaro* ayant couvert la crise, qui se souvient avoir été directement contacté pour effectuer des entrevues à plusieurs reprises.⁴³⁷ Dans cette entreprise, les acteurs étatiques ne lésineront pas sur les moyens pour « *porter le message de l'Alliance sur les thèmes que les politiciens veulent faire passer* ». ⁴³⁸

2.3. Une « guerre économique » ? Les dividendes de la guerre et les firmes multinationales

Le tableau des acteurs non étatiques de la crise du Kosovo ne saurait être complet sans que l'on évoque les firmes multinationales, ces partenaires clés du jeu économique à la réputation mitigée et dont l'action sur la scène internationale a toujours semblé plus ou moins ambivalente. L'analyse des acteurs économiques et de leurs interactions avec le politique dans l'arène mondiale n'est pas en soi nouvelle et fait l'objet d'une discipline à part entière, l'économie politique internationale (EPI).⁴³⁹ De la même

⁴³⁶ Voir Noam Chomsky et Edward S. Herman, *Manufacturing Consent*, New York, Pantheon Books, 1988 et aussi Edward S. Herman, « The Media's Role in U.S. Foreign Policy », *Journal of International Affairs*, vol. 47, no. 1, 1993.

⁴³⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁴³⁸ Afin de palier au manque d'organisation et à la confusion qui règnent au sein de l'OTAN au début de la guerre et pour mettre sur pied une nouvelle stratégie de communication, l'Alliance fera ainsi appel à des spécialistes de relations publiques tels que Alastair Campbell, principal conseiller en communication de Tony Blair, ou Jonathan Prince, conseiller à la Maison-Blanche. Voir notamment Craig R. Whitney, « As the War Effort Increases. So Do the Information Troops », *The New York Times*, 2 mai 1999, dans Claude Beauregard, Alain Canuel et Jérôme Coutard, *Les Médias et la Guerre : de 1914 au World Trade Center*, Québec, Les Éditions Méridien, 2002, p. 213.

⁴³⁹ Si la réflexion sur la relation entre l'État et le marché est évidemment ancienne, ce n'est toutefois que dans les années 1970 que l'EPI s'est véritablement institutionnalisée en tant que discipline, sur la base de travaux de politologues et de spécialistes des relations internationales, en particulier aux États-Unis et au

manière, en pratique, le lien entre diplomatie traditionnelle et économie n'a rien de nouveau. Cela fait longtemps que chefs d'État et diplomates ont partie liée avec les acteurs commerciaux et sont amenés à « jouer les "VRP" des intérêts économiques nationaux ». ⁴⁴⁰ Une relation étroite que le gouvernement canadien a été jusqu'à institutionnaliser en fusionnant les structures ministérielles des Affaires étrangères et du Commerce international, ce qui en dit long sur l'orientation économique de la politique étrangère de ce pays. Si le lien entre politique et économie est ancien, les dernières décennies ont toutefois été marquées par une montée en puissance des firmes ou entreprises multinationales (FMN/EMN) – dans les faits, plus transnationales que véritablement multinationales – et des marchés financiers. Un essor tel, selon l'économiste britannique Susan Strange, que ces FMN « en sont venu à jouer un rôle formateur dans le développement économique mondial, si bien que le concept de diplomatie ne peut plus être confiné à ce que les diplomates professionnels font, mais doit aussi inclure les fonctions de négociation des firmes ». ⁴⁴¹ Le rôle avéré de la compagnie américaine International Telephone and Telegraph dans les déboires économiques et politiques du gouvernement Allende au Chili entre 1970 et 1973, ou celui de l'entreprise française Elf au Gabon et au Congo, attestent de l'existence d'une « diplomatie d'entreprise » sur la scène internationale. Il n'en reste pas moins que si la place prise par les FMN paraît difficilement contestable, plus délicate est la question de leur statut et de leur influence réelle en tant qu'acteurs des relations internationales.

Royaume-Uni, avec les ouvrages de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987 ; et de Susan Strange, *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, Londres, Pinter Publishers, 1988. Pour un ouvrage en français, voir Maurice Byé et Gérard Destanne de Bernis, *Relations économiques internationales*, Paris, Dalloz, 1987 (5e éd.). Par ailleurs, pour des articles généraux plus récents sur l'état de cette discipline, voir notamment Jean Coussy, « Économie politique internationale », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, op. cit., pp. 253-277; Guy Carron, « Omniprésente économie », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère*, op. cit., pp. 243-273; et Grégory Vanel, « Économie politique internationale », dans Alex Macleod *et al.* (dir.), *Relations internationales*, op. cit., pp. 60-66.

⁴⁴⁰ Guillaume Devin, « Les diplomaties de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, op. cit., p. 223.

⁴⁴¹ Susan Strange, « Traîtres, agents doubles ou chevaliers secourables ? Les dirigeants des entreprises transnationales », dans Michel Girard (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, op. cit., p. 224.

De manière générale et à la différence de la guerre du Golfe, le discours dominant chez les praticiens comme chez les théoriciens, veut que le poids des facteurs économiques et commerciaux ait été très secondaire dans la guerre du Kosovo. Pourtant, alors que cette dernière n'est pas encore officiellement terminée, le ministre français de l'Économie et des Finances, Dominique Strauss-Kahn, déclare

Les États-Unis ont conduit la guerre, l'Europe doit conduire la paix. [...] La France doit naturellement avoir une place de premier plan dans la reconstruction [...]. Dans les principaux secteurs, eau, électricité, télécommunications, travaux publics, nos entreprises peuvent jouer un rôle majeur.⁴⁴²

Quelques semaines auparavant, interrogé sur le sujet en marge du Sommet de Cologne, Lionel Jospin fait preuve du même « altruisme » que son collègue.

Il est certain que les Européens ne vont pas engager un effort budgétaire, financier très important, - ce à que nous sommes prêts, ce qu'il faut faire pour sortir les Balkans de la situation de la crise dans laquelle ils sont - et ne pas voir que leurs entreprises soient naturellement présentes pour faire cela.⁴⁴³

Le message est on ne peut plus clair. L'industrie française veut sa part des dividendes de la guerre et éviter à tout prix que ne se reproduise l'expérience de la guerre du Golfe où les entreprises hexagonales avaient laissé la quasi-totalité du marché à la concurrence étrangère. Le conflit en Bosnie entendait déjà poser les jalons d'une approche commerciale plus agressive.⁴⁴⁴ Pourtant, malgré une meilleure préparation et « *en dépit*

⁴⁴² *Libération*, 18 juin 1999.

⁴⁴³ Lionel Jospin, Premier ministre, entretien avec Europe 1, Cologne, 4 juin 1999.

⁴⁴⁴ Un journal économique et financier français soulignait en 1995 : « Cette fois, les sociétés françaises sont préparées. Depuis 18 mois, les états-majors industriels collaborent avec le ministère de la Défense afin d'assurer une présence forte après le conflit. L'objectif : éviter l'humiliant épisode du Koweït où les firmes américaines ont raflé presque tous les contrats. Pour la première fois, des dirigeants d'entreprise ont servi comme officiers de réserve en Bosnie. Xavier Guilhaud, directeur du marketing de Spie Batignolles, a passé deux cent jours avec les Caques bleus à Sarajevo [...]. Spie brigue le contrat de reconstruction de 180 km de voies ferrées entre Place et Sarajevo, l'axe principal de la Bosnie. [...] En octobre 1994, EDF avait conclu avec Electopriveda, la société d'électricité de Bosnie-Herzégovine, une convention de 19 millions de francs pour la reconstruction partielle du réseau des transports et distribution d'électricité de Sarajevo. La générale des Eaux a obtenu le contrat de réparation du réseau de distribution en eau de cette ville. La RATP s'est intéressée à la rénovation du chemin de fer de Mostar. [...] Bouygues a obtenu la concession pour la construction de 150 km d'autoroutes [...]. Deux projets d'un coût total de 13 millions de francs. ». Cf. Riemer Blanca, « Le retour de la paix ouvre la chasse aux contrats », *La Tribune Desfossés*, 23 novembre 1995.

de sa large participation aux opérations de maintien de la paix, la France n'avait récolté que de maigres contrats au moment du juteux partage des marchés destinés à réhabiliter les infrastructures détruites pendant le conflit ». ⁴⁴⁵ Au Kosovo, cette fois, il n'est plus question de commettre les mêmes erreurs et les responsables français sont bien décidés à voir les entreprises nationales prendre toute leur part dans le vaste chantier de reconstruction qui s'annonce. ⁴⁴⁶

D'emblée, sur le modèle du dispositif civilo-militaire américain mis en place durant la guerre du Golfe (Koweït Civil Affairs Task Force), l'armée française est associée à la manœuvre et à cette logique du « retour sur investissements », dans le cadre de ce qui s'avérera être le premier véritable rodage des Actions civilo-militaires (ACM) françaises sur un théâtre d'opération. « *Il faut gagner toutes les guerres, la guerre militaire et la guerre économique. La guerre économique n'est plus une affaire honteuse* », déclare ainsi un Colonel du bureau des ACM au Kosovo. ⁴⁴⁷ Dans les faits, « *dès la mi-avril, rapporte Le Monde, soit trois semaines après le début du conflit, quelques officiers de réserve, aujourd'hui en poste dans de grands groupes étaient envoyés en Macédoine pour repérer les marchés potentiels et rédiger ce document "Confidentiel défense"* ». ⁴⁴⁸ Cette équipe, placée sous les ordres du Commandement des opérations spéciales (COS), constitue à l'intention des entreprises françaises un dossier « *d'identification des projets de reconstruction* », officiellement remis au ministère de la défense et au MEDEF international. On y retrouve notamment Bouygues et Vivendi nommées parmi les entreprises les mieux placées pour remporter les marchés, ce qui n'est du reste pas étonnant puisque, comme le note *Le Monde*, ce sont elles qui emploient

⁴⁴⁵ *Le Monde*, 1^{er} juin 1999.

⁴⁴⁶ Pour une bonne mise en perspective de l'ensemble de ces problématiques concernant la France au Kosovo, voir notamment Sébastien Babaud, « La mobilisation inédite de la France dans la reconstruction du Kosovo », Paris, Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), mars 2005, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/etude/et011.html#5>, page consultée le 16 mai 2007.

⁴⁴⁷ Extrait du film documentaire de Philippe Poiret (agence Capa), diffusé sur France 2, en 2000, dans l'émission *Envoyé spécial* (retranscrit par Michel Collon sur <http://www.nonalaguerre.com/articles/article167.htm>).

⁴⁴⁸ « En France, le dossier "Balkans" provoque des tensions ministérielles », *Le Monde*, 1^{er} juin 1999.

les *missi dominici* dépêchés par la Défense.⁴⁴⁹ Par la suite, un certain nombre d'entreprises françaises vont bénéficier, dans le cadre des ACM, d'une assistance logistique et sécuritaire de taille offerte par les militaires.⁴⁵⁰ Entre autres, les renseignements fournis par les services français, notamment par rapport aux activités des concurrents, fut une aide précieuse pour la défense et le développement des projets français.

En réponse à ces initiatives civilo-militaires de la Défense, Maignon annonce en juillet 1999, la création d'une mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE), également appelée « mission Fauroux » du nom de l'ancien ministre Roger Fauroux à qui en est confiée la direction. La MIESE a pour objectif de coordonner « *les efforts des intervenants français, publics et privés, qui interviendront en matière d'aide humanitaire, de reconstruction et de développement* ». ⁴⁵¹ Sa fonction première est surtout de fournir l'appui nécessaire au secteur privé et elle va s'avérer pour les entreprises françaises un facilitateur très utile sur le terrain. Elle introduit notamment ces dernières à la fois auprès des militaires (lorsque, à quelques rares exceptions près, ce n'était pas déjà le cas) pour bénéficier de leurs moyens logistiques (renseignement notamment), mais aussi et surtout auprès des organisations internationales chargées de superviser les projets de reconstruction et des autorités locales. Son action sur le terrain a été d'autant plus efficace que le poste de Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG), en d'autres termes l'administrateur principal de la province, était un Français, en l'occurrence Bernard Kouchner. Et si ce dernier a mis un soin particulier durant son mandat à se tenir aussi éloigné que possible du milieu entrepreneurial, son départ a permis rétrospectivement de constater combien sa présence à la tête de la MINUK avait

⁴⁴⁹ *Idem.*

⁴⁵⁰ C'est par exemple le cas d'Alcatel pour les repérages aériens ou d'Alstom pour l'accès à la centrale d'Obilic gardée par les blindés britanniques. Cf. Sébastien Babaud, *op. cit.*, s.p.

⁴⁵¹ *Le Monde*, 31 juillet 1999.

sans doute pesé, d'une manière ou d'une autre, dans l'obtention d'un certain nombre de contrats octroyés aux entreprises françaises.⁴⁵²

S'il n'existe pas à notre connaissance de chiffres officiels des retombées économiques pour les entreprises françaises au Kosovo, on estime généralement à 30-35 % les parts de marché obtenues par celles-ci (contre 3% du marché bosniaque après la signature des Accords de Dayton).⁴⁵³ Ainsi, le double dispositif institutionnel semble avoir porté ses fruits. A tel point que les entreprises françaises, à tout le moins les grands groupes (Alcatel, Vivendi, France Telecom, Cap Gemini ou Schneider) créent, en août 1999, la « Maison des entreprises » à Pristina, preuve si besoin en était de leur présence forte au Kosovo. Les entreprises canadiennes ont semblé plus discrètes sur le théâtre du Kosovo, au moins dans les premiers temps jusqu'à ce que le gouvernement canadien lève en octobre 2000, après le départ de Milosevic, l'interdiction d'investissements directs en Serbie. L'implication du secteur privé a d'abord surtout pris la forme de contrats de sous-traitance octroyés à des entreprises canadiennes par l'ACDI dans le cadre de l'aide fournie par le Canada au Kosovo. Une approche bien connue de l'aide au développement

⁴⁵² C'est moins Bernard Kouchner en tant que tel que l'armada de Français qui l'accompagnent à la MINUK qui vont devenir des jokers économiques potentiellement importants pour les entreprises françaises. On en veut pour preuve l'extrait d'une conversation entre un reporter et un fonctionnaire français de l'ONU à Pristina, à la suite de la visite d'une lobbyiste française :

- Est-ce que vous pouvez l'aider ou pas ?
- Oui. En fait, là où je l'aiderai le plus, c'est en convainquant les donneurs, en faisant en sorte que le marché soit important. Pour le client de Laurence mais aussi pour les autres entreprises.
- Est-ce que ça veut dire que vous attachez une importance à ce que les entreprises françaises réussissent ?
- Bien sûr. Personnellement, oui.
- Donc on peut dire que vous allez aider une entreprise française.
- (Il rit et fait le geste de couper la prise de vue) : Ah, ah, ah.
- Non, mais c'est à dire que... Oui... Non, c'est à dire qu'on donne l'information...

Extrait du film documentaire de Philippe Poirret (agence Capa), diffusé sur France 2, en 2000, dans l'émission *Envoyé spécial* (retranscrit par Michel Collon sur <http://www.nonalaguerra.com/articles/article167.htm>).

⁴⁵³ Voir notamment le rapport d'information du député Robert Gaïa, « L'action civile des armées sur les théâtres extérieurs (actions civilo-militaires), 20 juin 2001. On note notamment parmi ces contrats ceux de : Freyssinet pour la réhabilitation de nombreux ponts et routes (dont le pont de Mitrovica) ; Alstom et la réhabilitation de la centrale d'Obilic ; EDF et la remise en service du réseau électrique kosovar ; Alcatel/Monaco Telecom et la mise en place d'un réseau de téléphonie mobile ; Veolia – Waterforce et la remise en état du service d'eau à Mitrovica ; Schneider et la distribution d'électricité ; Sagem, Renault Véhicules Industriels, etc. Cf. Sébastien Babaud, *op. cit.*, s.p.

qui constitue elle-aussi un autre genre très décrié de « retour sur investissements ». Si les acteurs économiques sont bien présents, quelles conclusions en tirer du point de vue de l'influence des uns et des autres dans le processus de décision ?

Côté français, on constate que trois types d'agents au moins sont impliqués dans cet aspect « économique » de la crise : le militaire (ACM), le gouvernemental (MAE et mission Fauroux) et le privé (entreprises). On pourrait même ajouter un quatrième acteur en la personne des ONG, de plus en plus présentes dans la gestion de cette dimension sur les théâtres de conflit et dont la place dans la crise du Kosovo a été centrale.⁴⁵⁴ En dépit de certains heurts perceptibles entre militaires et ONG, il a existé une relative convergence d'intérêts entre tous ces acteurs, en particulier du point de vue des acteurs étatiques et des entreprises. Dans les faits, ce sont surtout les ACM et la MIESE qui ont semblé tirer les entreprises et les convaincre du bien-fondé d'investir dans la reconstruction du Kosovo et non l'inverse. Cet exemple illustre assez bien le jeu de la « diplomatie triangulaire » et la complexité des rapports entre États et entreprises.⁴⁵⁵ Il le nuance aussi dans une certaine mesure puisqu'il rappelle que le rôle des firmes vis-à-vis des États sur la scène internationale n'est pas à sens unique. Loin de signifier la prise de contrôle ni même la prévalence des impératifs des premières sur les seconds, les firmes « entretiennent d'abord et surtout des relations ambivalentes avec les États, qui fondent autant qu'elles limitent leur autonomie ».⁴⁵⁶ Dans le cas du Kosovo, c'est plutôt cette seconde tendance qui semble d'ailleurs avoir primé. La dimension économique et commerciale a été gérée avant, pendant et après le conflit, en grande partie par les acteurs étatiques, militaires et gouvernementaux et les acteurs privés ont surtout été associés au processus. De ce point de vue, en lieu et place du mythe d'une guerre dont les ficelles sont tirées par les dirigeants des multinationales – ce qui ne signifie pas qu'ils ne se

⁴⁵⁴ Sur ce sujet complexe des relations entre militaires et ONG, voir notamment Yann Braem, « Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo », Paris, *Les documents de C2SD*, 2004.

⁴⁵⁵ John Stopford, Susan Strange et John Henley, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

⁴⁵⁶ Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, op. cit., p. 22.

livrent pas à des jeux d'influence d'autant plus aisés en raison de leur proximité avec l'élite du pouvoir à laquelle certains appartiennent –, on a surtout assisté à une collaboration entre institutions étatiques et entreprises privées, collaboration principalement pilotée par les premières avec l'enthousiasme des secondes.

La crise du Kosovo a confirmé la présence d'un certain nombre de « nouveaux » acteurs dans l'environnement de la décision en politique étrangère, en France et au Canada. Qu'il s'agisse des individus et de leurs représentants, des acteurs humanitaires, des opinions publiques, des médias ou des entreprises privées, tous ont semblé pouvoir peser, certes de manière inégale et parfois très relative, dans le processus décisionnel, à un moment ou un autre. En face, les acteurs étatiques ont néanmoins montré qu'ils avaient de fortes capacités de résistance et de résilience. Et s'ils ne détiennent plus depuis longtemps le monopole de la gestion de ce type de crise, leur rôle dans le cas du Kosovo a été majeur à tous les niveaux et jusqu'à la fin du conflit. Côté français, par exemple, on a vu les agents étatiques s'ingérer dans des espaces qui ne leur étaient pas connus jusqu'alors, tels que l'humanitaire ou le secteur privé, avec la mise en oeuvre des ACM à la française. Au Canada, également, mais dans une approche qui confirme davantage des tendances préexistantes en la matière. Ainsi, parmi les multiples enseignements qu'il est possible de tirer de cette crise, le premier est sans doute qu'elle a permis aux États de gagner quelques galons supplémentaires dans la course au *leadership* et à la légitimité qui les oppose aux autres acteurs dans le champ de la politique mondiale. En effet, la guerre du Kosovo est restée avant tout une affaire d'États.

2.4. La guerre : une affaire d'État(s) ?

Parmi les différents acteurs impliqués dans la crise du Kosovo, il en est un que celle-ci a contribué plus particulièrement à mettre en vedette : l'État. Le rôle des acteurs étatiques a en effet été central à la fois dans la construction d'un « problème » Kosovo en tant que menace à la sécurité, dans la définition des solutions politiques et militaires pour

y faire face et dans leur mise en œuvre. Replacée dans la perspective théorique du débat entre réalistes et transnationalistes, cette omniprésence des acteurs étatiques pourrait aisément être lue par les premiers comme une preuve manifeste de ce que les États demeurent le principal prestataire de sécurité sur la scène mondiale (et doivent le rester). Ce à quoi les seconds rétorqueraient, à juste titre, que c'est l'un d'entre eux – la Serbie de Milosevic – qui a constitué une menace pour ladite sécurité, interprétant par ailleurs la violation de la souveraineté yougoslave comme un coup d'envergure porté à l'un des principes majeurs de la légitimité étatique. Les deux lectures ne nous semblent pas contradictoires et peuvent se justifier, dépendamment de ce que l'on choisit de mettre en exergue. L'analyse du processus décisionnel dans la gestion de la crise nous conduit logiquement à privilégier la première interprétation dans la mesure où les États et leurs représentants sont parvenus, non sans mal il est vrai, à rester maîtres de la « *production du dialogue* » et des décisions concernant la crise. La seconde approche reste néanmoins indispensable pour comprendre les objectifs et les logiques suivies par les acteurs étatiques. Au cœur des luttes entre les acteurs du champ de la politique mondiale pour la concentration du capital symbolique, l'épisode du Kosovo a donné aux États l'occasion de réinvestir des espaces de légitimité sur le terrain du « *monde multcentré* ».

2.4.1. Un processus « collectif » : l'affaire de tous ?

Le cas du Kosovo est souvent présenté, notamment par certains acteurs, comme une référence en matière de gestion multilatérale des crises, la coopération au niveau international ayant été étroite. Début avril, devant la Chambre des communes, le Premier ministre canadien, Jean Chrétien déclare : « *Nous faisons partie d'une équipe. Nous contribuons à un effort collectif. Et les décisions sont prises collectivement* ». ⁴⁵⁷ Un point de vue partagé et défendu par le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, tout au long de la crise et plusieurs années après, lorsqu'il se plaît à rappeler que

⁴⁵⁷ Jean Chrétien, Premier ministre, discours prononcé devant la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

*« la gestion de cette affaire a été avant tout un processus collectif ».*⁴⁵⁸ Le ton de campagne du premier et la représentation volontiers idyllique du second méritent assurément d'être tempérés. L'un comme l'autre tendent à passer sous silence les nombreux clivages bien réels entre les alliés – dont la lecture des mémoires de la secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, offre une bonne illustration pour ce qui est des débats euro-américains tout du moins – et surtout les rapports de force entre eux. Ainsi, l'usage du terme « collectif » tend à accréditer l'idée que tous les acteurs se trouvent sur un pied d'égalité et qu'ils disposent de la même capacité d'influence dans le processus. Évidemment, il n'en est rien. Si le Canada avait voix au chapitre kosovar, sa portée était sans commune mesure avec celle de la France, par exemple. De la même manière, l'action diplomatique et militaire américaine a été parfois conduite sur le mode unilatéral, sans que personne ne puissent réellement s'y opposer. Ces nuances apportées, il n'en reste pas moins vrai que l'environnement international et le dialogue qui s'y est noué ont contribué, dans une large mesure, à façonner les choix des dirigeants, avant et pendant le conflit.

Si l'« internationalisation » de la question du Kosovo prend véritablement forme avec l'engagement actif des États-Unis au printemps 1998, les premiers efforts diplomatiques sont très tôt placés sous le signe de l'action multilatérale. Ainsi, dès novembre 1997, alertés d'une dégradation possible de la situation au Kosovo, les ministres français et allemands des Affaires étrangères, Hubert Védrine et Klaus Kinkel, adressent au président Milosevic une lettre commune faisant état de leurs inquiétudes et l'exhortant à trouver une solution politique à la crise. Outre le fait de mettre la question kosovare à l'ordre du jour de l'agenda international, cette initiative franco-allemande inscrit d'emblée la crise dans une perspective collective avec des références appuyées au Groupe de contact, à l'Union européenne et à la communauté internationale. La question sera débattue de manière informelle dans les couloirs des Nations unies à New York, avant que l'Alliance atlantique n'intègre à son tour le jeu. Le G8 viendra enfin conclure le

⁴⁵⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

bal avec une implication importante dans la sortie de crise. En juin 1999, le rapport de la Commission des Affaires étrangères du Sénat français relève que « *la longue phase diplomatique qui a précédé les frappes aériennes a été l'occasion de mettre en lumière le rôle de nouvelles structures de négociations et de décisions* ». ⁴⁵⁹ En effet, si la gestion de la crise s'est caractérisée par une diplomatie multilatérale, cette dernière n'a pas emprunté les canaux habituels. Certaines institutions, jusque là peu ou pas utilisées, ont été privilégiées, tandis que d'autres, comme les Nations unies, n'ont pas été à la fête.

L'illustration la plus marquante de cette coopération multilatérale réside assurément dans le rôle joué par le Groupe de contact. Créé à l'origine en 1994, par la conférence de Londres, pour élaborer le cadre d'un règlement politique du conflit bosniaque, le groupe de contact est progressivement réactivé courant 1997, à l'initiative de Klaus Kinkel et Hubert Védrine. Il comprend alors la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, les États-Unis, la Russie et l'Italie (depuis 1998). Ce « *forum de discussion entre les grandes puissances disposant d'un intérêt stratégique sur le continent (...) conférerait plus de poids aux pressions diplomatiques exercées sur le régime yougoslave* », explique un diplomate français. ⁴⁶⁰ En mars 1998, le Groupe de contact est le premier à se prononcer au nom de la communauté internationale en faveur du principe de sanctions contre la Serbie. C'est également en son sein que se dessine progressivement le cadre des négociations futures pour une solution diplomatique à la crise du Kosovo, certains de ses travaux servant notamment de base aux résolutions 1160, 1199 et 1203 du Conseil de sécurité des Nations unies. C'est encore lui qui initie puis conduit les discussions avec Belgrade et les Kosovars albanais sur les modalités d'un accord politique, puis « *orchestre* », pour reprendre les mots de Védrine, les décisions successives jusqu'aux réunions de Rambouillet et de Kléber. Très actif dans la phase précédant le conflit, le

⁴⁵⁹ Voir Xavier De Villepin, *op. cit.*, s.p.

⁴⁶⁰ Il est intéressant de noter qu'à l'occasion de l'élaboration des accords de Dayton de novembre 1995, le principe d'une association de la menace militaire aux négociations diplomatiques avait recueilli l'adhésion unanime des membres. Cf, Paul Quilès et François Lamy, *op. cit.*, p. 17.

groupe bat de l'aile, dès les premières frappes, pour finalement exploser avec le retrait des Russes.

À côté du Groupe, l'OTAN a également constitué un forum très prisé, dont l'importance s'est accrue à mesure que les négociations ont pris un tour militaire, avant de devenir l'acteur le plus en vue pendant toute la durée du conflit. En vertu de l'adage selon lequel il n'est de diplomatie efficace qu'à l'ombre de la force, on a souvent vu Wesley Clark, le SACEUR, accompagner Richard Holbrooke lors de ses déplacements en Europe, et notamment à Belgrade. En raison d'une identité institutionnelle plus marquée (comparée au caractère très circonstanciel du Groupe), l'Alliance a été souvent perçue comme l'une des principales raisons de l'implication américaine au Kosovo. La menace soviétique disparue, et avec elle la légitimité du pacte de défense euro-atlantique, qui fait des États-Unis une « puissance européenne », il s'agissait pour Washington de donner à l'organisation une nouvelle raison d'être, dont la gestion des crises type Kosovo constitue précisément une dimension essentielle.⁴⁶¹ Loin d'être confiné aux opérations militaires lors du conflit, le rôle de l'Alliance se confirme dès le printemps 1998 lorsque le Conseil de l'Atlantique Nord, réuni en session des ministres de la Défense, demande aux autorités militaires de l'organisation d'évaluer et de développer la gamme complète des plans d'action militaire « crédibles ». Par la suite, en septembre, le Conseil atlantique donne un début d'ordre de mobilisation des forces (ACTWARN) puis autorise, en octobre, les ordres d'activation (ACTORD). À partir de la fin mars, et le début des frappes, le rôle de l'OTAN dans la crise passe au premier plan. C'est au sein du Conseil atlantique que sont alors discutées les opérations et que le dialogue semble se prolonger, pour ce qui est de la phase militaire à tout le moins car au niveau diplomatique, les discussions se poursuivent dans un forum plutôt inhabituel, le G8.

Plus surprenant est le rôle dévolu au Groupe des sept pays les plus industrialisés, auquel se joint désormais la Russie (le G8). En marge de ses compétences

⁴⁶¹ Alain Frachon, « La première guerre du XXI^e siècle », *Le Monde*, 12 mai 1999. Voir également l'éditorial du journal *Le Monde* du 24 avril 1999.

traditionnelles en matière économique et monétaire, le G8 s'est, le temps d'une crise, transformé en forum de négociations et de discussions sur les questions de sécurité internationale. Le plan de paix qu'il a agréé constitue d'ailleurs le cœur de la résolution 1244 du Conseil de sécurité, votée en juin 1999. Aux six pays du Groupe de contact, la structure du G8 a permis d'intégrer le Canada et le Japon. C'est d'ailleurs grâce à cette plateforme que le Canada a pu « exister » dans la crise et faire valoir ses positions auprès des autres alliés, alors que le contournement du Conseil de sécurité le destinait à être disqualifié définitivement. Dans ce type d'institution, « *quand vous parlez, les gens n'ont d'autres choix que de vous écouter* », ironise un fonctionnaire du ministère canadien des Affaires étrangères.⁴⁶² Ce renouveau du rôle imparti au G8 a surtout permis, une fois le Groupe de contact hors service, de préserver le rôle international de la Russie et de réintégrer progressivement celle-ci dans la sortie de crise.

Ainsi, le processus décisionnel dans la crise du Kosovo a été largement enserré dans un cadre collectif, à travers des institutions internationales telles que le groupe de contact, le Conseil de l'Atlantique ou le G8. Que les institutionnalistes, libéraux ou non, ne se réjouissent pas trop vite cependant. Si ces institutions ont assurément favorisé le dialogue multilatéral en jouant le rôle de forum, elles sont largement apparues comme des structures interchangeable, choisies au gré des circonstances et des besoins des protagonistes. Les acteurs étatiques ont pris soin d'échapper en permanence à toute forme d'institutionnalisation en passant avec une facilité déconcertante d'une organisation à l'autre, ce qui a permis au Groupe de garder une autonomie de décision. A cet égard, la gestion de la crise du Kosovo se trouve à mi-chemin entre la version revisitée d'un (mauvais) film réaliste de Mearsheimer et le scénario, à peine plus réjouissant, d'un Badie.⁴⁶³ Deux exemples parmi d'autres illustrent bien cette volonté des États de préserver leur marge de manœuvre. Le premier réside dans le rôle réservé au Conseil de

⁴⁶² Entretien avec un représentant du ministère des Affaires étrangères, Ottawa, septembre 2006.

⁴⁶³ John Mearsheimer, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol. 19, no. 3, hiver 1994-1995, pp. 5-49. Bertrand Badie, « Les politiques étrangères peuvent-elles encore être autonomes ? », *État du monde*, Paris, La Découverte, 1997.

sécurité des Nations unies, le second dans le fonctionnement réel de l'Alliance atlantique pendant la crise.

Les débats autour du rôle de l'Organisation des Nations unies et du Conseil de sécurité en matière de gestion des crises internationales constituent probablement l'un des espaces symboliques où se manifestent le plus ostensiblement les contradictions de la quête de légitimité et de contrôle des acteurs étatiques dans le champ de la politique mondiale. Source de légitimité majeure pour de nombreux États, la crise du Kosovo a permis à l'institution internationale de briller...par son absence. « *Une absence volontaire et souhaitée par les États* », souligne Alexandra Novosseloff qui précise que cette crise « *a constitué le point culminant de la marginalisation de l'ONU au sein du système international, en même temps que son point d'arrêt* ». ⁴⁶⁴ En effet, parmi les États qui ont commis le crime suprême de lèse-souveraineté, la plupart ont aussitôt précisé que l'exception ne saurait être érigée en règle. L'ONU a, quant à elle, été rapidement réintégrée dans l'élaboration d'une sortie de crise, volet civil oblige. Quoi qu'il en soit, alors qu'il avait pourtant été saisi dès le printemps 1998, suite aux lettres adressées en mars de la même année à son président par le Royaume-Uni et les États-Unis, le Conseil de sécurité a été écarté de la prise de décision tout au long de la crise. Le rapport du Sénat note très justement à propos des résolutions votées pendant la crise qu'elles

donnent le sentiment que le Conseil de sécurité de l'ONU a été davantage cantonné dans un rôle quasi-notarial d'entérinement de décisions prises dans d'autres enceintes plus réduites ou informelles, qu'il n'a initié ou décidé lui-même des mesures qu'il aurait été chargé lui-même de mettre en œuvre. ⁴⁶⁵

En d'autres termes, la crise du Kosovo a simplement confirmé une tendance bien enracinée dans le champ mondial. Lorsque l'enjeu est de taille (ou est perçu comme tel), les États, pour certains d'entre eux tout du moins, restent les principaux acteurs. En contournant ainsi les institutions internationales pour leur préférer des instances

⁴⁶⁴ Alexandra Novosseloff, « L'Organisation des Nations unies dans la crise du Kosovo : une absence volontaire et souhaitée par les États », *Stratégique*, no. 74-75, février-mars 1999, p. 108.

⁴⁶⁵ Xavier De Villepin, *op. cit.*, s.p.

informelles et un règlement plus pragmatique, les dirigeants de ces pays sont parvenus à conserver une forme de contrôle sur la gestion de la crise.

Le second exemple concerne le rôle présumé de l'OTAN dans la crise. Difficile de voir autre chose dans cette organisation qu'un « *prestataire de service* », pour reprendre les mots du ministre français des Affaires étrangères. Si l'Alliance a pu sembler un temps prendre part au volet politique de la crise, ses tâches se sont plus sûrement cantonnées à élaborer des scénarios militaires. En d'autres termes, le Kosovo a confirmé ce que l'OTAN a toujours été, un outil militaire à la disposition des États.⁴⁶⁶ Ce que confirme encore la conduite des opérations durant le conflit où « *à chaque phase de la guerre, la définition de la ligne politique et militaire s'effectue par une concertation directe entre les chefs d'État ou de gouvernement des capitales concernées, le Conseil atlantique et son comité militaire étant invités à discuter des détails de la mise en œuvre de cette ligne* ». ⁴⁶⁷ Un propos qui rejoint du reste celui du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, lorsqu'il déclare :

La vraie conduite de la guerre s'est faite au quotidien par des contacts multilatéraux entre les ministres américain, allemand, anglais, français et italien des Affaires étrangères, beaucoup plus que par le Conseil Atlantique, largement tenu à l'écart des opérations. ⁴⁶⁸

Si le propos du ministre mériterait d'être nuancé dans la mesure où, comme nous le verrons, la « *vraie conduite de la guerre* » a dépassé les prérogatives des seuls ministres des Affaires étrangères, il n'en reste pas moins que le processus décisionnel est resté largement concentré entre les mains de quelques acteurs étatiques. D'ailleurs, la procédure appliquée au sein de l'OTAN pour décider des frappes aériennes est symptomatique de cette volonté des États de ne pas être liés. Elle prévoyait, en effet, un

⁴⁶⁶ Ce qui ne constitue pas en soi une nouveauté. Comme le souligne Nicole Gnesotto, « *la pertinence de l'Alliance comme organisation politique est plus rhétorique que réelle : aucun des plans de paix qui se sont succédé depuis 1991 pour gérer l'effondrement yougoslave ne fut en effet issu de l'OTAN, ni les plans Vance-Owen, ni les accords de Dayton, ni les différents plans Holbrooke, ni le texte de Rambouillet, ni celui du G8* ». Voir Nicole Gnesotto, « L'OTAN et l'Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, été 1999, no. 2, p. 209.

⁴⁶⁷ Luc Rosenzweig, « Le Conseil atlantique est écarté de la direction des opérations », *Le Monde*, 13 mai 1999.

⁴⁶⁸ Pascal Boniface, « L'Europe de la défense sort des limbes », *Europ Magazine*, no. 22, été 2000.

droit de veto de chaque État sur le choix des cibles retenues, mécanisme dont la France saura très bien tirer parti s'agissant de s'opposer aux bombardements de nombreux sites. N'est-ce pas Mearsheimer qui rappelle justement que les institutions permettent aux États les plus puissants de maintenir ou d'augmenter leur pouvoir, tout en veillant à ne pas changer les principes de base du système ? De ce point de vue, sans faire preuve d'un cynisme excessif, et tout en refusant la dimension normative que lui donne l'auteur, force est d'admettre que le cas du Kosovo n'infirme pas l'hypothèse. Si le processus a été « collectif », c'est bien plus au niveau de quelques États que cela s'est manifesté.

2.4.2. Le « Club des cinq »

S'il y a une chose que l'intervention au Kosovo a contribué à démontrer avec force, c'est que la politique étrangère ne s'élaborait plus (pas) en vase clos, dans quelques officines sombres à Paris ou Ottawa. Si le premier conflit dans le Golfe avait tôt fait d'être catalogué au rang de « *guerre américaine* » et celui en Bosnie au rang d'échec européen, la gestion de la crise au Kosovo se distingue par son caractère nettement plus « *collectif* ». Ainsi, rarement sinon jamais, les représentants français (ou canadiens) ne sont intervenus seuls dans ce dossier. Qu'il s'agisse de la conduite des opérations militaires ou du volet diplomatique, le cadre de concertation est resté surtout multinational et dans une certaine mesure multilatéral, parfois au sein d'organisations internationales et plus sûrement au sein de réseaux d'alliances informels. C'est là, selon Védrine, que « *la synthèse occidentale et le consensus international se sont peu à peu construits* ». ⁴⁶⁹ Si les références abstraites à la notion de « communauté internationale » ou « occidentale » ont parfois pu laisser penser que la conduite des opérations diplomatiques puis militaires était le fruit d'une large coalition contre le régime de Milosevic, il n'en fut rien. La crise a été principalement gérée par un noyau restreint d'États, comme le souligne Alexandra Novosseloff.

⁴⁶⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

Il semble que l'action engagée au Kosovo a été menée, plus par des États de façon individuelle, que par une coalition comprenant l'ensemble des États de l'Alliance. (...) Il faudrait donc plutôt parler d'une substitution d'États individuels à une organisation internationale de sécurité. Il existait, pour gérer la crise du Kosovo, un « directoire informel » des opérations réunissant autour des États-Unis les « alliés privilégiés ».⁴⁷⁰

Le processus décisionnel a ainsi été concentré entre les mains de quelques pays. Ce sont principalement les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie qui ont joué un rôle de premier plan dans la gestion de cette crise. Cela ne signifie pas qu'ils aient été les seuls acteurs, ni qu'ils aient agi en circuit fermé, ce « *directoire informel* » ayant été en interaction constante avec d'autres acteurs, étatiques ou non, et sous la « contrainte » de son environnement. Le « *Quintette* » a néanmoins conservé l'initiative et une relative mainmise sur la conduite des opérations tout au long de la crise. La plupart des décisions ont ainsi fait l'objet d'une concertation étroite et d'un consensus entre les membres du Quintette, qui ont su la plupart du temps faire preuve d'un degré de cohésion remarquable, à la fois dans le cadre d'un dialogue euro-américain mais également entre les pays européens eux-mêmes. Dans un cas comme dans l'autre, le pari était loin d'être gagné. Comme l'explique Hubert Védrine, qui ne manque pas de souligner au passage la prépondérance des acteurs étatiques dans ce dossier,

Nous avons vu fonctionner quatre grandes diplomaties nationales européennes, exceptionnellement coordonnées, exceptionnellement cohérentes, même si sur chaque sujet, au point de départ, il y avait une grande variété d'analyses et de réactions. Mais nous avons réussi à chaque étape, à les faire converger. Cela a toujours coïncidé avec une coordination plus grande importante que ce que j'ai jamais vu avec la diplomatie américaine. Même avec la diplomatie russe, le fil n'a jamais été rompu. Mais ce n'est pas la diplomatie européenne au sens des traités, ce ne sont pas les mécanismes de la Pesc, ce sont les grandes diplomaties européennes.⁴⁷¹

Au moment d'aborder la crise du Kosovo, le souvenir de l'épisode bosniaque, caractérisé par des dissensions et les attermolements de la « communauté internationale », est probablement dans tous les esprits des responsables politiques. Cela explique la volonté

⁴⁷⁰ Alexandra Novosseloff, « L'Organisation des Nations unies dans la crise du Kosovo », *op.cit.*, p.123.

⁴⁷¹ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, cité dans Pierre Haski, Eric Jozsef, Lorraine Millot et François Sergent, « L'histoire secrète des diplomates », *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

de ne surtout pas répéter les erreurs du passé, malgré les divergences de point de vue des uns et des autres.

L'entrée en matière nécessite de sérieux ajustements initiaux, qui se poursuivront du reste tout au long de la crise. La formule du Groupe de contact, par exemple, ne convient pas à tout le monde. « *Ce groupe n'a pas toujours fait l'affaire des Américains* », notent Pierre Haski *et al.*⁴⁷² La secrétaire d'État américaine, Madeleine Albright, semble en effet d'abord mal à l'aise avec la dynamique du groupe. Il suffit pour s'en convaincre de relire ce qu'elle en dit rétrospectivement, lorsqu'elle raconte ses états d'âme suite à l'une des premières réunions en mars 1998.

La réunion du Groupe de contact présidé par Klaus Kinkel, le ministre allemand des Affaires étrangères n'a abouti à aucune véritable décision, ce qui m'a convaincue que ce groupe n'était pas le bon organisme pour contrer Milosevic. Manifestement, la Russie serait difficile à convaincre ; quant à la France et à l'Allemagne, elles étaient presque toujours réticentes à affronter Moscou. Les Italiens faisaient beaucoup d'affaires avec les Serbes et n'aimaient pas les sanctions. Il n'était que trop facile pour Milosevic d'immobiliser ces quatre pays avec des gestes rassurants et des mots creux.⁴⁷³

Si Albright présente à son avantage les réticences qu'elle nourrissait à l'égard du Groupe de contact, d'autres estiment que ce qui « *énervé* » plus que tout la secrétaire d'État américaine, c'est « *lorsqu'elle arrive à une réunion et que les Européens sont déjà d'accord entre eux* ». ⁴⁷⁴ En guise de parade, Albright n'hésitera pas à contacter directement les uns et les autres en marge des rencontres multilatérales, sans que cela ne porte véritablement atteinte à la dynamique du Groupe qui finit par reprendre le dessus. « *Nous étions assez au courant des problèmes des uns et des autres pour les intégrer dans notre gestion de la crise* », note ainsi Hubert Védrine.⁴⁷⁵

La suite des événements montre, en effet, que les sujets d'opposition ne manquent pas, qui mêlent à la fois les impératifs de politique intérieure et les considérations de politique étrangère. Le sujet ô combien délicat de l'engagement au sol,

⁴⁷² *Idem.*

⁴⁷³ Madeleine Albright, *Madame le Secrétaire d'État*, Paris, Albin Michel, 2003, p. 473.

⁴⁷⁴ Pierre Haski *et al.*, « L'histoire secrète des diplomates », *loc.cit.*, s.p.

⁴⁷⁵ *Idem.*

en faveur duquel pousse le Premier ministre britannique, Tony Blair, irrite le président Clinton, qui connaît la position du Congrès américain sur la question, et crée quelques frictions au cœur de la « relation spéciale » entre Londres et Washington. Dans une autre perspective, la préparation du sommet des cinquante ans de l'OTAN et la définition du nouveau contexte stratégique de l'Alliance menacent l'unité affichée entre les États-Unis et l'Europe, et en particulier avec la France qui fait le forcing pour obtenir de Washington qu'il reconnaisse le passage obligé par les Nations unies dans ce type de crise. Dans la phase des bombardements, le Quintette doit composer avec les crispations de l'Allemagne et l'Italie. La première est fragilisée par une coalition gouvernementale qui repose en partie sur le parti des Verts, résolument pacifiste et anti-guerre, dont est issu le ministre des affaires étrangères Joschka Fischer, qui a fort à faire pour maintenir la cohésion au sein de son parti. Plus difficile encore est la situation de l'Italie qui se trouve en première ligne face aux conséquences du conflit (utilisation des bases de l'OTAN, réfugiés, crime organisé, etc.). Face à des opinions qui s'étiolent à mesure que le conflit avance, Bonn et Rome réclameront en vain l'arrêt des bombardements. Malgré ces dissensions, les ministres du groupe des cinq sont conscients de l'importance de ne pas couper la communication entre eux et parviennent à maintenir et afficher une certaine cohésion.

Dans la gestion de la crise du Kosovo, le rôle des chefs d'État et de gouvernement a bien évidemment été indispensable, à la fois pour définir les grandes lignes d'une position commune au sein du directoire et pour entériner les décisions. L'implication du trio Chirac-Blair-Clinton et les relations plutôt cordiales entre les trois hommes d'État ont permis, en dépit de quelques accrochages, de montrer toute la détermination de la coalition. Français et Allemands étant longtemps restés en première ligne face aux foudres du gouvernement russe, les gestes du président Chirac et du chancelier Schröder, ont également permis de ménager quelque peu l'orgueil et l'image de l'ancienne superpuissance.⁴⁷⁶ On pourrait multiplier les exemples concernant les

⁴⁷⁶ Un exemple de l'importance du rôle joué par Chirac est raconté par Pierre Haski. Dès le 27 mars, le président français prend l'initiative face aux menaces du gouvernement russe suite au début des bombardements : « il téléphone à Primakov, qu'il interrompt en plein dîner avec Michel Camdessus,

initiatives des chefs d'État et de gouvernement dans la crise. Au sein de ce « *club des cinq* » (baptisée plus courtoisement « *Conférence des cinq* »), ce sont naturellement, en raison de leurs fonctions, les ministres des Affaires étrangères qui se sont le plus assidûment côtoyés, quasi-quotidiennement par période, avant et pendant la crise.

Le vrai nœud de la conduite de l'affaire a été ce contact quotidien des cinq ministres. Nous discutons de manière ouverte. Ce n'était pas des points de vue nationaux qui s'affrontaient, il s'en est créée une vraie dynamique. Ce fut une expérience diplomatique et humaine rare.

soutient Hubert Védrine, peu après la fin du conflit.⁴⁷⁷ Ce travail diplomatique n'a pas commencé avec les bombardements de l'OTAN. Dès le début de la crise, certains ministres prennent part aux premières discussions avec le gouvernement de Milosevic. Ce sont eux qui pavent progressivement la voie à l'attitude de fermeté de la « communauté internationale » à l'égard de Belgrade et qui vont contribuer, pour certains tout du moins, à convaincre leurs « patrons » de la pertinence du recours à la force, leur pays fournissant au demeurant l'essentiel sinon la totalité de l'effort de guerre. Il faut toutefois attendre le début de la guerre pour que ce qui n'était jusque là qu'une concertation entre alliés somme toute classique ne devienne véritablement un « phénomène » diplomatique inédit. Le niveau de concertation au sein du Quintette « *constitue, tant dans la méthodologie que sur le fond, une "première"* ».

Sur la forme, jamais (de souvenir de diplomate) on n'avait atteint un tel degré de concertation dans la gestion d'une crise. Le système de téléconférences – un moyen jusque là inusité dont le ministre allemand Kinkel revendique la paternité –, les dialogues bilatéraux et les sommets multilatéraux à Bonn, Bruxelles ou Washington, permettent un échange quasi-quotidien entre les cinq ministres des Affaires étrangères.

directeur général (français) du Fonds monétaire international (...). "Vous avez la possibilité d'être un faiseur de paix, utilisez-là. Prenez l'initiative, allez à Belgrade", lui suggère le président français. Camdessus confiera plus tard à Chirac que Primakov est revenu à la table dopé, jugeant que "le président français comprend l'importance de la Russie" ». Cf. Pierre Haski, « L'histoire secrète des diplomates », *loc. cit.*, s.p.

⁴⁷⁷ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien dans le journal *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

Nous pratiquions là un type de diplomatie directe qui n'avait jamais été expérimenté auparavant, car c'était la première fois que se formait une telle synergie entre technologie moderne et volonté politique. Ces contacts se sont révélés un outil indispensable dans l'élaboration et la coordination de la stratégie politique de l'Alliance atlantique.

racontera plus tard Madeleine Albright.⁴⁷⁸ L'intensité de cette concertation facilitera non seulement une sortie de crise plutôt cohérente, mais elle a également contribué à souder ce noyau, les deux étant d'ailleurs inextricables. Conséquence de cette « *expérience humaine et diplomatique rare* », la création, non moins inédite, d'un « club » des anciens ministres de l'époque. Dans ses mémoires, Madeleine Albright confirme d'ailleurs le lien fort entre les différents ministres des Affaires étrangères en poste durant la crise du Kosovo. « *Certaines relations sont strictement professionnelles. D'autres se sont transformées en de vraies amitiés* », écrit ainsi l'ancienne secrétaire d'État américaine. Avant de raconter le dîner d'adieu organisé en son honneur par Hubert Védrine, à Paris, en présence de Robin Cook, Joschka Fischer, Lamberto Dini, Igor Ivanov et Javier Solana, et lors duquel « *la chaleur et l'esprit d'équipe étaient bien réels* ». ⁴⁷⁹

Sur le fond, la concertation étroite les cinq ministres a permis à la fois de construire le consensus à l'interne et de lisser une position commune indispensable pour faire bonne figure dans la gestion de la crise. Un souci constant dont fait état Madeleine Albright :

Nous étions tous d'accord pour parler d'une seule voix sur le Kosovo, que nous nous adressions à nos opinions publiques, à la Russie ou à Milosevic. C'était fondamental. Nous ne pouvions pas permettre qu'on exploite nos divergences, fussent-elles mineures. Ce

⁴⁷⁸ Madeleine Albright, *op. cit.*, p. 508.

⁴⁷⁹ C'est d'ailleurs, en partie, sur cet épisode que Madeleine Albright conclue ses mémoires. « *Au fil des années, nous avons fait plier Milosevic, lutté contre Saddam Hussein, adapté l'OTAN et aidé les nouvelles démocraties d'Europe à trouver leur place au sein d'un continent sûr et uni. C'était, dans l'ensemble, du beau travail. J'ai eu du mal à maîtriser mon émotion. Igor s'était donné beaucoup de mal pour m'offrir un service à thé russe avec la photo des différents ministres des Affaires étrangères sur chaque tasse, et une petite assiette portant l'inscription : « Madeleine's Dream Team. » Védrine m'a serrée dans ses bras et m'a offert un exemplaire en deux volumes magnifiquement relié de De la Démocratie en Amérique de Tocqueville. Le clin d'œil qu'il m'a adressé m'a fait comprendre que nos différends au sujet de l'« hyperpuissance » américaine et de la communauté des démocraties n'avait jamais été personnels* ». Cf. Madeleine Albright, *op. cit.*, p. 616.

principe s'appliquait non seulement aux appels du « Quintette » mais également aux contacts réguliers que j'avais avec le secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, et d'autres ministres des Affaires étrangères alliés tels le Canadien Lloyd Axworthy ou le néerlandais Jozias Van Aartsen.⁴⁸⁰

Au-delà de son aspect communicationnel évident, cette concertation a eu un impact évident sur le contenu des décisions elles-mêmes et l'évolution de la crise. Ce dialogue constant, fondé sur des liens interpersonnels forts, a facilité l'élaboration d'une stratégie commune, à la fois cohérente et crédible. De ces concertations naîtront notamment les « *cinq conditions* » posées par l'OTAN à Milosevic, qui serviront de base au cadre d'une sortie de crise. Par la suite, c'est la résolution 1244, adoptée le 10 juin, qui porte indiscutablement la marque de ce consensus entre les cinq. Le rôle octroyé à l'ONU dans la sortie de crise, le maintien d'une force militaire sous commandement OTAN, le retour des Russes dans le règlement de la crise, y compris au sein de la KFOR ou l'idée d'une autonomie substantielle de la province, pour ne citer que ces quelques exemples, constituent d'importantes concessions faites de part et d'autre.

En termes d'analyse décisionnelle, la gestion de la crise du Kosovo permet d'identifier un « *noyau dur* » au sein duquel les représentants des Cinq ont discuté et élaboré une réponse commune à la crise. Sans juger le fond des décisions, on peut sans trop de risque affirmer que la manière dont celles-ci ont été articulées marque une rupture assez nette avec l'expérience bosniaque et, diront certains, un progrès incontestable. L'un des plus volubiles sur le sujet est indéniablement le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, qui n'hésite pas à affirmer que

cette crise a fonctionné comme un accélérateur de la modernisation des diplomaties, en les "décapant", en achevant de les débarrasser de tout formalisme, en gommant les susceptibilités nationales toujours nuisibles, en intensifiant encore les contacts personnels et le travail en commun des ministres des Affaires étrangères – bien sûr, c'est leur fonction –, mais aussi des chefs d'État, des Premiers ministres, des ministres de la défense, des chefs d'état major.⁴⁸¹

⁴⁸⁰ *Ibid*, p. 508.

⁴⁸¹ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien dans le journal *Le Monde*. Paris, 11 juin 1999.

Pour ce qui est de l'impact durable de l'épisode sur la « *modernisation des diplomaties* », les années écoulées depuis la fin de la crise ont probablement eu raison de l'enthousiasme et de l'optimisme du ministre français. Deux guerres (en Irak et en Afghanistan) plus tard, la modernisation se fait encore largement attendre. Il n'en reste pas moins que la dynamique décrite par l'ancien ministre français des Affaires étrangères constitue un exemple intéressant de ce que à quoi pourrait ressembler à l'avenir une décision de politique étrangère dans l'environnement mondial.

« *La formule peut être utile pour l'avenir* », notait ainsi le rapport du Sénat à propos de l'esprit du groupe de contact, avant de préciser « *même si son principe encourt parfois quelques critiques* ». ⁴⁸² Si les dirigeants des cinq pays se sont plutôt félicités du déroulement et de l'issue de la crise, la manière dont celle-ci fut gérée n'a pas été du goût de tous. Ils sont nombreux, en particulier, parmi les exclus du processus, en Europe et dans la plupart des pays du Sud, à condamner ce qu'ils considèrent comme un « *directoire des grands* » et une volonté occidentale d'imposer ses solutions. Le fait de substituer le G8 aux instances des Nations unies n'a pas contribué à dissiper les craintes ni à atténuer les critiques. Par ailleurs, au sein de ce processus, et en dépit d'apparences parfois trompeuses, le Canada, tout comme la Russie du reste, ont bien plus gravité autour de la décision qu'ils n'y ont réellement pris part. Les premiers ont pris le train en route, une fois décidé le recours à la force. Les seconds, en dépit d'un contact jamais tout à fait rompu grâce aux bons offices des Européens, devront attendre la fin du conflit pour (ré)intégrer véritablement le processus.

De ce point de vue, et c'est là un second enseignement important, le Kosovo a montré que lorsque les circonstances l'exigeaient (du point de vue des décideurs tout du moins), le processus décisionnel tendait à se concentrer – ce qui ne veut pas dire qu'il soit monopolisé – entre les mains des acteurs étatiques, cinq d'entre eux plus particulièrement dans le cas qui nous intéresse. Dès lors, il aurait été intéressant d'analyser plus en détail les rapports de force entre ces différents acteurs. Quel a été leur poids respectif dans le

⁴⁸² Xavier De Villepin, *op. cit.*, s.p.

consensus final ? Quelle a été leur marge de manœuvre réelle dans ce processus ? Nous sommes bien conscients qu'invoquer ainsi le rôle des États-Unis, de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne présente toujours le risque de flirter avec le réalisme et son fâcheux penchant à l'anthropomorphisation de l'État. Au-delà des étiquettes nationales, ces acteurs ont des visages, des logiques et des intérêts propres, qui ne sont pas réductibles aux communautés nationales qui les enserrent, réalité que nous explorerons dans le cas des acteurs français et canadiens. Faute de temps et de moyens, il nous a été impossible de procéder à une démarche identique pour l'ensemble des protagonistes de cette crise. Au moins, ces quelques réflexions sur les dynamiques à l'intérieur du « Quintette » nous auront-elles donné le sentiment de ne pas avoir isolé artificiellement la décision de l'environnement dans lequel elle a mûri, c'est-à-dire l'arène internationale.

Les acteurs étatiques n'ont plus le monopole décisionnel dans le champ de la politique étrangère. Ils continuent cependant d'y occuper une place centrale, en particulier dans les situations de crise. Dans le cas du Kosovo, il semble que les autres acteurs, en particulier non étatiques, n'aient pas joué le rôle que certains, les transnationalistes en tête, leur prêtent souvent. Des premières négociations diplomatiques à l'intervention militaire, la crise a été gérée principalement par une poignée d'États, occidentaux en l'occurrence, qui ont décidé de recourir à la force contre le régime de Belgrade. En lieu et place du champ de la politique mondiale, c'est bien plus sûrement l'arène internationale qui a fait office d'environnement de la décision. Second point, si de bout en bout, la gestion de la crise au Kosovo a été collective, cela signifie-t-il que les alliés n'ont eu d'autres choix que d'accepter l'aventure ? Et même dans l'hypothèse extrême – et réductrice – d'un suivisme forcé ou voulu, l'argument suffit-il à comprendre comment et pourquoi la décision s'est articulée, au Canada et en France puisque c'est de ces deux pays dont il s'agit ici ? Pour répondre, il est indispensable de se tourner vers la scène domestique puisque c'est là que la décision, aussi collective soit-elle, a été prise ultimement. C'est cette décision de guerre prise par les États français et canadien que les prochains chapitres tentent d'analyser.

CHAPITRE 3

Les « professionnels de l'État » face à la guerre

Des premiers gestes diplomatiques envers le président Milosevic, à la fin de 1997, aux frappes aériennes sur la Yougoslavie, en mars 1999, qui a décidé de la politique étrangère de la France et du Canada dans la crise du Kosovo ? Le président français, Jacques Chirac, et le Premier ministre canadien, Jean Chrétien, apparaissent évidemment de prime abord comme les principaux, sinon les seuls, maîtres à bord lorsque plane l'ombre de la guerre.⁴⁸³ C'est à tout le moins ainsi qu'ils sont le plus souvent perçus et présentés. La réalité est néanmoins plus complexe. Si les deux hommes disposent assurément de pouvoirs constitutionnels quasi-discrétionnaires sur l'usage de la force armée, ils n'en sont pas moins membres, certes le premier parmi d'autres, d'une équipe dirigeante. Comment, en effet, imaginer qu'un individu puisse à lui seul présider aux destinées d'un pays ? A l'instar d'un capitaine de navire, le chef d'État s'entoure de collaborateurs et de conseillers à qui il s'en remet pour l'aider à faire ses choix et les exécuter. Le ministre des Affaires étrangères, qu'il s'agisse d'Hubert Védrine en France ou de Lloyd Axworthy au Canada, dont le rôle a été essentiel dans la gestion de la crise au Kosovo, est l'un d'entre eux. La marge de manœuvre du chef d'État n'est pas non plus sans limites. Il est astreint par la pratique constitutionnelle et institutionnelle à certaines règles dont il ne peut s'affranchir. L'océan impose ses lois au navigateur, non l'inverse. La troisième cohabitation a constitué l'une d'entre elles pour le président Chirac, une situation sans équivalent au Canada où Jean Chrétien disposait alors d'une latitude plus confortable. En France comme au Canada, il est ainsi possible d'identifier un « noyau

⁴⁸³ Rappelons qu'au Canada, sur un plan constitutionnel, le chef d'État n'est autre que le Roi ou la Reine d'Angleterre – en l'occurrence la Reine Elizabeth II – représentée au pays par la gouverneure générale, aujourd'hui Michaëlle Jean. Ce statut est cependant devenu purement symbolique et c'est bel et bien le Premier ministre, à l'époque Jean Chrétien, et l'exécutif qui gouvernent.

dur » au niveau décisionnel, qui constitue – et l'expression nous a été involontairement suggérée par l'un d'entre eux au cours de nos entretiens – les « *professionnels de l'État* ». C'est cette poignée de responsables politiques, hauts fonctionnaires et militaires, rassemblés au sein d'un cénacle qui ont géré la crise et que les prochains chapitres se proposent d'aborder. Qui sont-ils ? Quelle a été l'influence des uns et des autres dans le processus ? Quels sont les liens entre eux, leur état d'esprit, leurs oppositions ? Autant de questions fondamentales du point de vue de l'analyse décisionnelle en politique étrangère et sur lesquelles la crise du Kosovo a parfois permis de lever un morceau du voile, tout en laissant d'autres dans l'ombre.

3.1. Érosion ou monopolisation d'un monopole ?

L'hypothèse d'une concentration tendancielle de la décision de politique étrangère ne constitue pas en soi une nouveauté et est au moins aussi ancienne que le principe de souveraineté absolue du Prince.⁴⁸⁴ En France, elle a pris le nom de « domaine réservé » du chef de l'État, tandis qu'au Canada, elle se manifeste par le sacro-saint privilège de la Couronne, aujourd'hui échu au Premier ministre.⁴⁸⁵ Avec la multiplication d'études toujours plus poussées sur les conditions de production de la politique étrangère, le mythe – longtemps dominant dans le champ – s'est toutefois fissuré au fil des

⁴⁸⁴ Le lien entre la souveraineté et le monopole de la décision ultime est, par exemple, à la base de la définition qu'en donne Carl Schmitt, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988 (1922). Comme le souligne Battistella, ce plaidoyer en faveur d'un monopole du souverain sur la politique extérieure, n'est pas propre aux « réalistes » mais s'étend aussi à des auteurs comme Jean Bodin, Grotius ou John Locke, pour ne citer que ceux-là. Cf. Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, op. cit., p. 329. Sur la question de la souveraineté en politique, voir également Gérard Mairet, *Le principe de souveraineté. Histoire et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997.

⁴⁸⁵ Sur la notion de domaine réservé en France, voir notamment Dmitri Georges Lavroff, « La pratique de la conduite des Affaires étrangères sous la Cinquième République », dans Dmitri Georges Lavroff (dir.), *La conduite de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1995, pp. 79-105. Pour le Canada, voir notamment André Bernard, *La vie politique au Québec et au Canada*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1997, pp. 409-414. Sur le rôle du Premier ministre dans la politique étrangère canadienne, voir également Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et Défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007, pp. 287-354 (chapitres 5-6).

décennies. Contre toute attente, cette recherche sur la gestion de la crise du Kosovo tendrait plutôt, sous certains aspects, à le ressusciter, en partie tout du moins. Dans certaines sphères de la politique étrangère, dont l'usage de la force armée fait indiscutablement partie, l'hypothèse conserve en effet un fond de vérité. Cette conclusion, un peu hâtive à ce stade de l'analyse, ne saurait évidemment être étendue à l'ensemble des décisions de « haute politique », notion du reste assez contestable que nous utilisons faute de mieux. Pour ce qui est de notre étude de cas, en revanche, il reste que l'hypothèse de la monopolisation du monopole traditionnel n'est pas farfelue. L'envoi de troupes à l'étranger, dans le contexte des opérations de paix et d'interventions plus « lourdes » type Kosovo ou Irak, continue d'occuper une place à part et demeure, pour l'essentiel, l'affaire des professionnels de l'État, ce qui ne constitue pas une exception française ou canadienne. Il suffit pour s'en convaincre de lire les nombreux essais sur le processus décisionnel américain dans le conflit irakien.⁴⁸⁶ Cela ne signifie pas non plus que la décision échappe à toute contrainte. Des processus d'arbitrage existent. Les médias en sont un dans une certaine mesure. Le contrôle du pouvoir législatif peut en être un autre. Les influences extérieures au cénacle sont multiples et variées, comme l'a montré le chapitre précédent. Malgré tout, et en dépit du nombre et de la diversité des acteurs impliqués à chaque étape de la construction de la décision, l'impression nette qui domine est que l'envoi de troupes à l'étranger demeure surtout et avant tout l'aboutissement d'un processus complexe, sur lequel les professionnels de l'État continuent de bénéficier d'une forme de monopole et d'exercer un contrôle sans équivalent dans le reste de la sphère publique.

3.1.1. Le professionnel et le profane

L'un des piliers de la construction des sociétés modernes, étatiques et bureaucratiques, repose sur la distinction fondamentale entre le professionnel et le

⁴⁸⁶ Voir notamment l'ouvrage riche en détails sur le sujet de Bob Woodward, *Plan d'attaque*, Paris, Denoël, 2004.

profane, la « compétence » étant la ligne infranchissable entre les deux. Ce processus de professionnalisation des élites a été et reste une source puissante de légitimation de l'ordre interne. Nulle part ailleurs plus que dans le champ de la politique étrangère, où s'est construit une compétence particulière liée aux « affaires extérieures », cette distinction n'est sans doute aussi profonde et perceptible. En France, l'histoire des Affaires étrangères est celle d'une concentration, indissociable de celle de l'État et de la centralisation, et se caractérise par une spécialisation croissante et des conditions d'accès longtemps restrictives et réservées à une élite dirigeante, formée des responsables politiques, de diplomates et parfois de quelques militaires.⁴⁸⁷ Au Canada, malgré un contrôle important au niveau du Premier ministre, la trajectoire est différente et les relations extérieures, avant tout synonymes d'indépendance et d'émancipation vis à vis de l'empire britannique, sont moins cloisonnées, comme en atteste dans une certaine mesure le (non) partage des compétences en la matière entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.⁴⁸⁸ Si cette professionnalisation de la politique étrangère n'est plus la chasse gardée d'antan, certains réflexes demeurent. « *Lorsque l'on est entre professionnels de l'État – si je puis dire ! – tout se passe bien* », explique ainsi l'un des protagonistes de la crise au Kosovo, côté français.⁴⁸⁹ Rarement admise en théorie par les acteurs mais très perceptible en pratique, la décision, *a fortiori* en situation de crise, y reste concentrée entre les mains d'un groupe restreint d'acteurs, ces professionnels de l'État. Leur nombre varie considérablement d'un dossier à l'autre, le noyau se resserrant avec le caractère sensible du sujet. À des degrés divers et sous des formes parfois différentes, cette conception élitiste est relativement commune au paysage politique français et canadien. « *Comment la France gère la crise* », titrait *Le Figaro*, quelques semaines après le début des frappes. Réponse :

⁴⁸⁷ Voir notamment Jean Bailloux (dir), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Paris, Éditions du CNRS, 1984.

⁴⁸⁸ Voir John Hilliker, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada*, Québec. Presses de l'Université Laval – Institut d'administration publique du Canada, 1990.

⁴⁸⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

Ils sont une quinzaine. Tous habitués des lambris de la République et des cabinets ministériels. Une poignée de militaires, beaucoup d'énarques. De gauche ou de droite. « Mais tous dotés du sens de l'État et désireux de toujours défendre les intérêts français », affirme l'un d'eux d'un ton presque martial.⁴⁹⁰

Interrogé sur les acteurs de l'action du Canada au Kosovo, un observateur averti de la scène politique canadienne dresse un état des lieux assez comparable.

Les décisions de politique étrangère sont prises par un groupe de personnes extrêmement restreint (...) qui savent que l'opinion publique a du mal à comprendre les tenants et les aboutissants et qu'ils ne seront pas sanctionnés là-dessus.⁴⁹¹

En évoquant ainsi l'opinion publique, cet observateur introduit une dimension fondamentale, à savoir qu'il ne peut y avoir de monopolisation sans exclusion. En d'autres termes, et pour reprendre un refrain bien connu des réalistes, ce que le professionnel gagne en compétence, le profane le perd en influence.

Historiquement et socialement, le processus de professionnalisation s'est accompagné d'une dépossession corrélative des autres acteurs potentiels. Le citoyen et le parlement, deux piliers pourtant fondamentaux dans un système démocratique et représentatif, se sont ainsi vu dépossédés des instruments de production du discours autorisé et légitime dans le champ de la politique étrangère. C'est au terme de ce processus de professionnalisation des élites, selon une double dynamique de dépossession-monopolisation, que s'est structuré le champ et la représentation politiques longtemps omniscients sur les questions de politique extérieure.⁴⁹² L'idée et la pratique de l'intérêt national ont été, à cet égard, l'un des ressorts politiques et symboliques les plus redoutables au cœur de cette entreprise monopolistique, qui a abouti à une lecture nettement discrétionnaire de la *raison d'État* dans les deux pays. Combien de fois les parlements ont-ils été associés aux décisions d'entrer en guerre ? Combien de fois ont-ils

⁴⁹⁰ Baudouin Boljaert, « Comment la France gère la crise », *Le Figaro*, 7 juin 1999.

⁴⁹¹ Entretien, Montréal, septembre 2006.

⁴⁹² Sur ce processus de professionnalisation des élites politiques, voir notamment Pierre Bourdieu, « La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 36-37, 1981, pp. 3-24.

été consultés avant l'envoi de troupes à l'étranger ? Le tableau a sans aucun doute considérablement évolué dans les dernières décennies. Si les dirigeants et leurs états-majors aujourd'hui ne sont plus les princes ni les souverains d'antan, les monarques n'ont pas complètement disparu pour autant. En lieu et place de l'autorité de droit divin, les nouveaux mandarins se sont octroyé une autorité de droit technocratique. En situation de crise, le citoyen *lambda* tout comme le député, ces profanes de la politique étrangère, restent encore, la plupart du temps, des acteurs marginaux dans le processus décisionnel.

Les arguments avancés pour justifier cet état de fait ne manquent pas. Certains peuvent apparaître légitimes, d'autres le sont moins. Nous y reviendrons plus loin dans la mesure où ils sont au fondement de l'idée même d'intérêt national et de la conception de l'ordre interne que celle-ci véhicule. Ils reposent sur des considérations enracinées, plus ou moins profondément, dans les schémas de perception des élites dirigeantes et, le plus souvent, des populations elles-mêmes. Ce sont ces schémas, constitutifs de l'habitus des professionnels de l'État, et qui conditionnent pour partie la forme et le fond des décisions, que nous tenterons d'identifier dans le prochain chapitre. Pour l'heure, revenons au cénacle des professionnels, dont la nature est beaucoup moins homogène que l'image qu'elle laisse transparaître. Au sein de ce cénacle se côtoient au moins deux profils à première vue assez distincts, deux produits de la professionnalisation que sont le bureaucrate et le politique.

3.1.2. *Le politique et le bureaucrate*

Indissociable du phénomène de professionnalisation, la séparation entre le politique et le bureaucrate s'est affirmée au fil du temps comme un second pilier du fonctionnement des sociétés modernes.⁴⁹³ Cette distinction chère à Max Weber constitue, de prime abord, un point de départ attrayant pour tenter de cerner un peu mieux ces

⁴⁹³ Sur la logique du processus de bureaucratisation, voir notamment Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la Raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 118, 1997, pp. 55-68.

professionnels de l'État. Au sein d'un cercle aussi restreint que celui qui a géré la crise du Kosovo, cette différenciation est présente. Dans une version néanmoins un peu plus complexe que celle décrite initialement par son auteur dans *Le savant et le politique*, à tout le moins du souvenir que nous en avons.⁴⁹⁴ Il n'y a pas d'un côté, un capitaine « visionnaire » qui donne le cap et de l'autre, un soutier à la manœuvre pour faire avancer le navire. Cette lecture trop stricte masque l'interaction permanente et la porosité des frontières entre les deux. Après tout, du haut de son mât, la vigie contribue, elle aussi, à jauger l'horizon et s'assurer de la direction.

Qu'est-ce qui différencie le politique du bureaucrate? D'un point de vue institutionnel, le premier critère de distinction porte sur le statut de chacun dans le processus de décision. S'ils sont tous les deux des acteurs de ce processus, le premier est aussi le décideur. Ainsi, si le ministre des Affaires étrangères n'a pas une liberté de décision totale, puisqu'il est un élément d'un processus institutionnel qui comprend le président de la République, le Premier ministre en cohabitation et d'autres ministres, il est un responsable politique. A ce titre, il prend lui-même des décisions et souvent sa parole vaut décision.⁴⁹⁵ Le second critère s'appuie davantage sur les profils sociologiques de chacun des deux types d'acteurs. Sur ces questions, force est de constater que le cas du Kosovo obscurcit souvent davantage qu'il n'éclaire. Il y a bien trois ou quatre dirigeants se prêtant assez bien au label « politique » et quelques bureaucrates frôlant l'idéaltype. Dans l'ensemble, néanmoins, c'est plutôt la zone grise qui prédomine. Par exemple, où se situe le conseiller diplomatique? Membre à part entière du cabinet politique, il n'en demeure pas moins souvent issu des rangs de la haute fonction publique, les Affaires étrangères notamment, où il retourne la plupart du temps une fois l'expérience du pouvoir achevée. De la même manière, il n'est pas rare que les politiques eux-mêmes, dans les périodes d'alternance qui leur sont défavorables, rejoignent les rangs de la bureaucratie. C'est notamment le cas en France avec les « grands corps » de l'État (Conseil d'État,

⁴⁹⁴ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, coll. 10/18, 1959 (1919).

⁴⁹⁵ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère », *loc. cit.*, s.p.

Cour des comptes et dans une moindre mesure Inspection des finances), institutions refuges pour les professionnels de l'État pendant leur traversée du désert. Au Canada, c'est le secteur privé qui joue plus sûrement ce rôle. Que dire, dans un autre registre, du *consul* ? Apolitique par son statut, le militaire de carrière destiné à ce type de fonctions s'apparente souvent, en tout point, à un haut fonctionnaire. Il est pourtant désigné (et instrumentalisé) par le politique. En général d'ailleurs, il est rare que les nominations aux postes de la haute fonction publique, en particulier sur des questions aussi sensibles que le renseignement, la défense, la sécurité ou les finances, soient effectuées sans considération politique aucune. Cela explique que le bureaucrate offre parfois peu de résistance à la socialisation politique dont il fait l'objet au sein du cabinet auquel il appartient. Enfin, les ministres eux-mêmes avancent souvent « masqués ». À titre d'exemple, la personnalité d'Hubert Védrine en fait un acteur difficile à classer. Ce dernier – qui « *ne fréquente pas la Rue de Solferino* », rappelle-t-on au Parti socialiste – correspond bien davantage au profil du bureaucrate qu'à celui du politique. Ce qui n'est pas totalement étranger au fait que son arrivée au Quai d'Orsay ait été accueillie avec un certain enthousiasme de la part du président Chirac lui-même. L'ancien ministre illustre à merveille l'image du professionnel de l'État dans toute sa splendeur.⁴⁹⁶

Par ailleurs, à ce tableau déjà flou s'ajoute un élément d'ordre méthodologique qui complique sérieusement l'exposé. La comparaison entre les réalités canadienne et française sur cette distinction entre politique et bureaucrate est, à peu de choses près, aussi hasardeuse que celle entre un caribou et un coq. Si les deux systèmes révèlent une interaction complexe entre bureaucratie et politique, la distinction est nettement plus marquée dans le cas du Canada. En effet, elle a été institutionnalisée dans les dernières décennies avec la coexistence (pas toujours pacifique), dans la plupart des ministères

⁴⁹⁶ Il est largement perçu ainsi. « *Il est d'ailleurs plutôt satisfait de l'accueil que lui a réservé la convention nationale du PS, devant lequel il s'est exprimé pour la première fois le samedi 27 mars, à la demande, dit-il, du premier secrétaire du parti. "C'est vrai qu'il a été très écouté, reconnaît un dirigeant socialiste. A travers lui, on a perçu toute la gravité de ce qui se passait au Kosovo. Mais soyons honnêtes: le silence de la salle venait aussi de ce que la plupart des militants présents n'avaient jamais entendu le son de sa voix! Védrine ne fréquente pas la Rue de Solferino. Jusqu'à présent, nous n'avons eu que très peu de rapports avec lui."* ». Cf. Elise Karlin, « Védrine : un diplomate dans la guerre », *L'Express*, 8 avril 1999.

jusqu'aux plus hauts sommets de l'État, entre les bureaucrates et les cabinets politiques chargés de faire l'interface avec ceux-ci. On en veut pour preuve la distinction nette entre le Bureau du Conseil privé (BCP), dont l'un des rôles est de « *fournir des avis au Premier ministre sur les grands dossiers de politique étrangère et de défense* » et le Cabinet du Premier ministre (PMO).⁴⁹⁷ Alors que le premier fait partie des quatre grandes agences centrales composées de ceux que Campbell et Szablowski ont surnommés les « *super-bureaucrates* », le second représente l'équipe et les conseillers politiques du Premier ministre.⁴⁹⁸ Si cette réalité existe également en France, elle se présente toutefois sous des traits très différents dans la mesure où la passerelle entre les deux est plus large. Cela s'explique entre autres par une culture de l'État très différente. Aux tensions nées de la question de l'unité nationale et au parcours plus ou moins hétéroclite des élites canadiennes, la France répond par l'indivisibilité de la nation et un cheminement souvent commun des élites françaises, politiques comme bureaucratiques.

Quelle est la relation entre le politique et le bureaucrate ? Qui influence qui ? Entre la thèse de l'hégémonie bureaucratique et celle du tout politique, les avis sont partagés. Nous exposerons ces interactions plus loin. Finalement, cette frontière entre politique et bureaucrate apparaît un peu floue en pratique. Tout du moins pour ce qui est de notre étude de cas portant sur un groupe restreint d'individus et sur une question aussi sensible que la participation à la guerre. Difficile pour autant de la rejeter totalement dans la mesure où elle reste un facteur sociologique important de la prise de décision, au Canada notamment, et fournit des pistes de réflexion intéressantes. Moins dans une opposition systématique entre les deux – qui confine souvent à la caricature – que dans leur interaction et les dynamiques qu'elle engendre. Dans une situation de crise comme celle du Kosovo, on observe un double mouvement. D'un côté, face à un enjeu de cet ordre, on peut s'attendre à ce que le bureaucrate s'estompe au profit du politique. Ce qui

⁴⁹⁷ Bureau du Conseil privé, « Politique étrangère et de la défense », <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=PCOsSecretariats&Sub=indp>, page consultée le 30 juin 2007.

⁴⁹⁸ Colin Campbell et George Szablowski, *The Super-Bureaucrats : Structures & Behaviour in Central Agencies*, Toronto, Macmillan, 1979.

est le cas, dans une certaine mesure seulement. D'un autre côté, le décideur accorde en effet une importance accrue à l'avis du bureaucrate censé représenter la neutralité partisane et la raison d'État. Ce faisant, le dirigeant politique opère en quelque sorte une bureaucratisation de la décision. Non pas qu'il renonce aux enjeux politiques mais il y incorpore une prétention à l'universel qui est le plus souvent, en temps normal, le monopole du bureaucrate. Au-delà, la distinction reste essentielle ne serait-ce que parce que les enjeux du politique diffèrent de ceux du bureaucrate. Un président de la République et un Premier ministre ne courent pas après les mêmes enjeux qu'un chef d'état-major des armées, ni ceux d'un diplomate.

Les politiques étrangères française et canadienne s'articulent autour d'un noyau décisionnel composé de quelques acteurs clés. En premier lieu, le président et/ou le Premier ministre, le poids de ce dernier en France s'accroissant en période de cohabitation, et leurs états-majors respectifs trônent au sommet de l'État. En second lieu, sous l'appellation *Affaires étrangères* sont regroupés les professionnels de la diplomatie, du ministre aux ambassadeurs en passant par les fonctionnaires subalternes. Au Canada, le MAECI a été plusieurs fois scindé et fusionné, au gré des alternances politiques, entre Affaires étrangères et Commerce international, le second secteur jouant alors approximativement le rôle de la direction des Relations économiques extérieures (DREE) rattachée à Bercy. Le Parlement constitue, en théorie, la troisième institution. Son influence réelle dans le processus est très aléatoire. Au Canada, elle s'étend en cas de gouvernement minoritaire mais est plutôt marginale en dehors de ces périodes particulières. Des pouvoirs limités en France également où le Parlement peine à s'imposer face à un exécutif omniscient. Rarement cité au rang des acteurs de la politique étrangère *stricto sensu*, il y a un quatrième acteur qui navigue en eaux troubles : la Défense. Grand oublié des manuels de politique étrangère, le ministère de la Défense nous semble pourtant justifier largement sa présence parmi les professionnels. Il est souvent présenté comme un simple exécutant, intervenant *a posteriori*, une fois la décision prise. La crise du Kosovo a montré que son statut au sein du processus est bien plus ambigu. Les

représentants de la défense ont bien été présents sur le continuum diplomatie-usage de la force qui a caractérisé la gestion de cette crise. Ce faisant, ils ont indiscutablement pesé, peut être de manière plus discrète, sur la définition et la conduite de la politique étrangère au quotidien dans cette crise.

A défaut d'une typologie pleinement satisfaisante, nous avons choisi de regrouper les professionnels de l'État sur la base d'une approche intégrant la dimension institutionnelle et celles bureaucratiques et individuelles. Plutôt que de postuler une harmonie là où il n'y en a pas au sein de ce noyau, elle nous permet d'œuvrer à une véritable sociologie de l'État. Cela évite de réduire la décision à un choix simple et évident, en évacuant les enjeux et les rapports de force dont elle est le produit, tout en lui attribuant une rationalité *ex-post*. Elle appréhende la politique étrangère non comme le fruit d'une décision rationnelle, allant de soi, mais bien en tant que résultat d'un processus complexe de luttes et de négociations. De la même manière, la hiérarchisation des compétences, qui ne va pas toujours de paire avec celle des responsabilités, ne saurait être comprise uniquement à partir de sa forme actuelle. Elle n'est jamais que le produit – la calcification, pourrait-on dire – d'un rapport de forces antérieur. Qu'est-ce qu'une constitution sinon la photographie d'un état des forces à une période donnée ? Quoi qu'il en soit, on ne saurait comprendre les logiques et les intérêts en jeu au sein de ce cénacle sans préalablement identifier les individus qui le composent. Nous avons choisi de recomposer le « noyau décisionnel » autour des trois acteurs institutionnels de la politique étrangère identifiés précédemment, à savoir, à quelques variantes nationales près, le sommet de l'État (présidence et Premier ministre), les Affaires étrangères et la Défense.

3.2. Le chef de l'État et le Premier ministre au gouvernement

En France, les compétences de guerre sont réparties par la Constitution entre trois organes constitutionnels : le Président de la République, « *chef des armées* » (article 15) ; le Premier ministre, « *responsable de la défense nationale* » (article 21) avec le

gouvernement « *qui dispose de la force armée* » (article 20) ; le Parlement qui a le pouvoir d'autoriser « *la déclaration de guerre* » (article 35). Si le texte a parfois pu laisser la porte ouverte à quelques exceptions, la pratique de la politique étrangère sous la Ve République a surtout consacré la notion de « *domaine réservé* » du Président.⁴⁹⁹ Au Canada, de telles compétences ne sont pas inscrites dans la Constitution, où il n'est nulle part fait référence à la politique extérieure canadienne. Ces dernières décennies, la pratique institutionnelle a toutefois évolué vers une concentration des pouvoirs du Premier ministre et de son cabinet au détriment du pouvoir parlementaire. Sans doute n'est-il pas inutile de souligner que c'est justement en période de guerre, dans les années 1940, que le gouvernement canadien a peu à peu gagné ses titres de noblesses et le droit de diriger la politique étrangère du pays.⁵⁰⁰ Dans un cas comme dans l'autre, même si cela est loin de faire l'unanimité comme l'a montré la crise du Kosovo, la pratique semble avoir arbitré dans le sens d'un pouvoir quasi-discrétionnaire de l'exécutif concernant l'envoi de troupes hors du territoire. Cette règle n'est toutefois pas absolue et reste soumise à une condition essentielle, la concordance des majorités « présidentielle » et parlementaire. Comme nous le verrons, si la règle s'est relativement vérifiée dans le cas du gouvernement canadien qui était majoritaire durant la crise, cela fut moins vrai en France, où la question du Kosovo a éclos au début de la troisième cohabitation (1997-2002). Le chef d'État a du alors composer avec son opposition et céder une partie de son monopole pour revenir à une lecture plus stricte de la constitution et une approche davantage négociée de la prise de décision.

⁴⁹⁹ A cet égard, Marie-Christine Kessler rappelle que la notion de « domaine réservé » n'a de sens ni juridiquement ni administrativement. D'une part, parce que la Constitution consacre une répartition des compétences dans les secteurs se rapportant à la politique étrangère. D'autre part, parce que le Président doit utiliser les services administratifs qui sont sous la responsabilité du gouvernement. L'auteur rappelle toutefois que si « *tous les chefs d'État ont récuse la notion de domaine réservé dans les principes (...) tous en ont revendiqué le bénéfice dans la pratique* ». Cf. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France*, op. cit., pp. 23-25.

⁵⁰⁰ Pour une analyse plus approfondie des origines de cette concentration des pouvoirs aux mains du Premier ministre, voir notamment Donald J. Savoie, *Governing from the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, pp.20-27. Voir également, Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et Défense au Canada et au Québec*, op. cit., pp. 355-384 (chapitre 8).

3.2.1. La « codécision » française : du « domaine réservé » au « domaine partagé » ?⁵⁰¹

La situation de cohabitation a-t-elle eu un impact dans la manière dont la France a géré la crise du Kosovo ? « Non », s'accordent à dire la plupart des observateurs, si l'on se place dans l'optique de la solution préconisée, l'option militaire ayant fait l'objet d'un assez large consensus entre les deux têtes de l'exécutif français. Une hypothèse que certains étendent à la conduite de la politique étrangère dans son ensemble. C'est, par exemple, le cas de Védrine selon qui « *la cohabitation n'a pas paralysé la prise de décision et je ne vois pas entre 1997 et 2002 d'exemples de décisions majeures qui auraient été très différentes dans un autre contexte politique et institutionnel* ». ⁵⁰²

« Oui », en revanche, si l'on considère l'impact beaucoup plus prononcé de cette cohabitation sur le mode de fonctionnement des institutions en général et sur le processus décisionnel dans la crise, en particulier. « *Si nous n'avions pas été en cohabitation, nous n'aurions pas fait autant d'efforts pour lisser nos positions* », ajoute ainsi le ministre des Affaires étrangères. ⁵⁰³

La décision d'envoyer les troupes françaises hors du territoire ne pouvait en effet être prise que conjointement entre le Président de la République et le Premier ministre. Moins du fait de la règle constitutionnelle en tant que telle – dont l'interprétation reste en bout de ligne largement fonction du contexte politique – que du rapport de force qui prévaut à ce moment-là et qui contribue à rétablir l'équilibre entre les deux pôles de l'exécutif. Le Premier ministre dispose alors non seulement de la légitimité sur le plan politique, puisque la gauche et le Parti socialiste sont sortis nets vainqueurs des élections législatives, mais détient également, sur le plan administratif, l'essentiel des moyens d'action avec le contrôle du budget notamment.

⁵⁰¹ L'expression est tirée de l'article de Samy Cohen sur la cohabitation et la politique étrangère en France, auquel nous renvoyons le lecteur. Cf. Samy Cohen, « Cohabiter en diplomatie : atout ou handicap ? », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 344-358.

⁵⁰² Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère », *loc. cit.*, s.p.

⁵⁰³ Pierre Haski *et. al.*, « L'histoire secrète des diplomates », *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

D'emblée, la troisième cohabitation est voulue sans heurts visibles entre Jacques Chirac et Lionel Jospin. Le choix de Hubert Védrine aux Affaires étrangères – seul ministre dont le Président Chirac aurait souhaité la nomination – est d'ailleurs symptomatique de cette volonté de modération.⁵⁰⁴ Une « *cogestion institutionnalisée* » est mise en place autour de personnalités ayant l'expérience de la cohabitation et « *intériorisé ses contraintes, ses règles et en connaissant ses pièges* ». ⁵⁰⁵ En matière de politique étrangère, une répartition implicite des compétences s'opère assez vite. De manière générale, le Premier ministre est bien décidé à ne pas trop embarrasser le Président sur le terrain des questions internationales, tout en prenant soin lorsqu'il en a l'occasion de rappeler ses prérogatives en la matière, en particulier sur le recours aux forces armées.⁵⁰⁶ De ce point de vue, si Lionel Jospin semblait à l'origine peu emballé par les questions de politique étrangère et davantage intéressé aux réformes économiques, il évolue rapidement et va s'impliquer de plus en plus dans les secteurs traditionnellement dévolus au Premier ministre, comme la construction européenne (qui d'ailleurs sera à l'origine de quelques tensions entre l'Élysée et Matignon à l'arrivée de Jospin). De son côté, le Président Chirac « *n'a pas contesté au gouvernement le droit de regard sur la conduite des affaires étrangères et militaires qu'il avait revendiqué pour lui-même en 1986* ». ⁵⁰⁷ Ainsi, au moment où la crise du Kosovo se fait plus aiguë, au sommet de l'État, le décor est déjà planté et les règles du jeu établies. Face à une opinion encore suspicieuse et jouant le rôle d'arbitre, la crise du Kosovo arrive « à point nommé » pour servir de test quant à la capacité des deux hommes à gérer (ensemble) la crise.

Si l'hypothèse du recours à la force plane sérieusement côté allié dès l'automne 1998, avec notamment les discussions à l'OTAN sur les *Actords* entre août et octobre, ce n'est qu'à partir de janvier 1999, que celle-ci commence à être véritablement évoquée

⁵⁰⁴ Voir « Les réseaux d'Hubert Védrine », *L'Expansion*, 1^{er} mai 2004.

⁵⁰⁵ Samy Cohen, « Cohabiter en diplomatie », *loc. cit.*, pp. 350-351.

⁵⁰⁶ En septembre 1997, le Premier ministre profite de son passage au camp de Canjuers : « *J'entends veiller aux conditions d'engagement de nos unités sur des théâtres extérieurs (...) la décision de recourir à la force (...) relève des plus hautes autorités de l'État, du Président de la République et du gouvernement* » (camp de Canjuers, le 15 septembre 1997). Cité dans Samy Cohen, *loc. cit.*, pp. 351-352.

⁵⁰⁷ *Idem*.

dans le discours officiel français. Lors d'une question d'actualité au Sénat, le 21 janvier 1999, le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine laisse clairement entendre :

Nous employons tous les moyens et, aujourd'hui, c'est un véritable forcing diplomatique qui s'engage. Nous n'écartons aucun moyen pour aboutir. (...) Je rappelle que les dispositions prises par l'OTAN en conformité avec les résolutions du Conseil de sécurité sont toujours valables et que l'on peut avoir à décider de les employer, même si la décision n'a pas été prise à ce stade.⁵⁰⁸

Le même jour, Alain Richard, interrogé sur France-Info, à l'effet de savoir si « *à l'heure qu'il est, on ne peut exclure pas exclure des frappes aériennes des alliés sur le dispositif serbe ?* », répond par un « *non* » laconique.⁵⁰⁹ Une semaine plus tard, le 28 janvier dans un communiqué conjoint, le doute s'estompe définitivement lorsque Tony Blair et Jacques Chirac se déclarent officiellement

(...) prêts à envisager, avec leurs partenaires et au sein de l'Alliance atlantique, toute action militaire, y compris l'envoi de forces sur le terrain, nécessaire pour accompagner la mise en oeuvre d'un accord négocié (...) Si un accord politique n'est pas atteint rapidement, les deux dirigeants estiment que toutes les options pourront être considérées.⁵¹⁰

Ces prises de position fortes à quelques jours d'intervalle montrent bien le souci des différents acteurs de démontrer leur coordination. Cela restera le cas tout au long de la crise, l'ensemble des déclarations de l'exécutif concordant « *aussi bien sur les efforts diplomatiques que sur le recours à la force armée et sur la nécessité de redonner un rôle primordial au conseil de sécurité de l'ONU pour la mise en œuvre de la paix au Kosovo* ». Si le Premier ministre se fait au départ assez discret, il n'en reste pas moins omniprésent dans le processus. Ainsi, les 16 février et 21 mars, le Président de la République organise deux conseils restreints avec le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense et les ministres délégués aux Affaires européennes et à la Coopération.⁵¹¹

⁵⁰⁸ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, réponse à une question d'actualité, Sénat, Paris, le 21 janvier 1999.

⁵⁰⁹ Alain Richard, ministre de la Défense, interview sur *France-Info*, Paris, 21 janvier 1999.

⁵¹⁰ « L'initiative franco-britannique », *Le Monde*, 30 janvier 1999.

⁵¹¹ Chronique constitutionnelle française, 30 avril 1999, *Pouvoirs*, no. 90, p. 208.

Par la suite, pendant toute la crise, les Conseils restreints se succèdent presque chaque semaine à l'Élysée. Ils sont précédés d'un comité restreint à Matignon présidé par le Premier ministre auquel sont invités les conseillers militaire et diplomatique de l'Élysée. À l'Élysée, ce sont notamment les conseillers diplomatiques, Jean-David Lévitte et Thierry Dana, qui suivent de près le dossier. Décrit déjà en 1998 comme « *un grand professionnel, destiné à finir sa carrière comme secrétaire général du Quai* », l'influence du premier est d'autant plus déterminante que ce diplomate de carrière a la confiance du Président depuis 1995.⁵¹² De fait, il occupe en période de cohabitation une position assez proche de celle d'un ministre des Affaires étrangères « bis ».⁵¹³ Les deux hommes sont épaulés par le chef d'état-major particulier du Président, l'amiral Delaunay qui sera remplacé en avril par le général Bentégeat. Autour du Premier ministre, Olivier Schrameck, son directeur de cabinet, l'amiral Dumontet, son conseiller militaire, Louis Gautier, son conseiller pour la défense qui est le plus impliqué dans le dossier, et Jean-Maurice Ripert, son conseiller diplomatique, forment le noyau dur de l'équipe qui gère la crise à Matignon. Et le Premier ministre ne ménage pas ses efforts. Il a d'ailleurs fort à faire entre ses interventions à l'assemblée, une coalition plurielle agitée par des courants anti-guerre et une opinion publique mitigée.

Deux notes parviennent chaque jour au Premier ministre et à ses collaborateurs. Une réunion fait le point chaque soir en présence de responsables de la Défense et des Affaires étrangères et d'un représentant de l'Élysée. Le chef du gouvernement participe aux conseils restreints à l'Élysée, téléphone à ses homologues européens. (...) La crise a occupé 50% de son temps au

⁵¹² En fait, après avoir été ambassadeur de France aux Etats-Unis, il vient à peine d'être rappelé à Paris pour diriger le Conseil de sécurité nationale que souhaite créer le président fraîchement élu, Nicolas Sarkozy. Dans son ouvrage consacré à Jacques Chirac, Hubert Coudurier rappelle que Lévitte « *qui débute à la cellule diplomatique du temps de Giscard, connaît toutes les arcanes du métier. (...) contrairement à Villepin, c'est un homme de compromis. (il) profitera de la perte d'influence de Villepin pour bordurer son secteur* ». Cf. Hubert Coudurier, *Le monde selon Chirac*, Paris, Calmann-Lévy, 1998, p. 53.

⁵¹³ En visite à Paris début 1998 pour traiter en urgence la question du dossier irakien, Madeleine Albright, la secrétaire d'État américaine, rencontre d'abord son homologue, Hubert Védrine et le lendemain, l'équipe diplomatique de l'Élysée dirigée par Jean-David Lévitte. Cf. Jacques Amalric *et. al.*, « Comment la diplomatie a évité la deuxième guerre du Golfe », *Libération*, 6 mars 1998. De la même manière, lorsque les Présidents Chirac et Clinton se rencontrent pour un dîner de travail avant le sommet du G8 en mai 1998 à Birmingham, seuls sont présents à leurs côtés leurs conseillers diplomatiques respectifs, dont Jean-David Lévitte côté français. Cf. Baudouin Bollaert, « Chirac et Clinton ouvrent le bal... », *Le Figaro*, 16 mai 1998.

début. Maintenant que les mécanismes se sont mis en place, y compris sur la communication, c'est moins...", précise Matignon. (...) Pour sa part, Jospin fait de longues déclarations devant les députés, reçoit les présidents de groupes, distille la bonne parole aux dirigeants du PS. (...) Le cas échéant, le Premier ministre se rend sur un plateau de télévision. (...) Ces interventions sont préparées avec soin. Radar à l'affût de la moindre vibration, le Premier ministre examine les sondages à la loupe. Se fait communiquer le compte rendu écrit des propos anti-Otan d'un Jean-Louis Bianco au groupe PS ou d'un Paul Quilès en commission de la Défense. Se fait raconter par le menu les bureaux nationaux du PS. Scrute les déclarations.⁵¹⁴

Le dialogue entre le Président et le Premier ministre est continu. Outre des entretiens téléphoniques fréquents, ils ont des entretiens particuliers pour coordonner leur action avant chaque conseil des ministres.⁵¹⁵ Il y a également des réunions tous les matins dans le bureau du directeur du cabinet du ministre de la Défense et tous les soirs à l'Hôtel Matignon en présence des conseillers du Premier ministre et de ceux du Président. « *Le Général Bentégeat (le conseiller militaire du Président) était présent à presque toutes les réunions* », se souvient l'un des participants.⁵¹⁶ Enfin, sont organisées des « *réunions spécialisées* » plusieurs fois par semaine à Matignon, au ministère de la Défense et aux Affaires étrangères. Les informations circulent en permanence entre l'Élysée, Matignon, le Quai d'Orsay et la Défense. La plupart des décisions importantes (choix des cibles, niveau de participation des forces françaises, etc.) y sont discutées et prises après concertation entre le Président et le Premier ministre, et avec la participation des ministres des Affaires étrangères et de la Défense.

Certains s'inquiétaient de la capacité des institutions à faire face à ce type de situation en période de cohabitation.⁵¹⁷ Il semble, comme l'affirme ce proche du Premier

⁵¹⁴ Éric Aeschmann, « Guerre en paix pour Jospin », *Libération*, 16 avril 1999.

⁵¹⁵ Jean-Michel Apathie et Pascale Robert-Diard, « Élysée et Matignon dans la guerre », *Le Monde*, 9 avril 1999.

⁵¹⁶ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵¹⁷ Quelques mois avant l'intervention, Alfred Grosser s'interrogeait sur la cohérence constitutionnelle en cas d'intervention au Kosovo : « (...) Supposons un instant que, à propos de l'Irak ou du Kosovo, le président et le premier ministre soient en désaccord, l'un ordonnant une intervention et l'autre donnant l'ordre de ne pas intervenir. A qui doit obéir l'armée ? Au président que la Constitution appelle " chef des armées " ? (...) L'actuelle Constitution précise que c'est le gouvernement qui " dispose de l'administration et de la force armée " et que c'est le premier ministre qui est " responsable de la défense nationale ". Seulement, à l'inverse de la III^e République, la Ve a vu la pratique jouer, également contre le texte, en

ministre, que ce soit le « *souci commun de l'efficacité* » qui ait prévalu.⁵¹⁸ Avec comme résultat, le fait que la crise du Kosovo a été « cogérée ». Durant le conflit, les deux têtes de l'exécutif, et leurs services de presse, prennent d'ailleurs soin d'afficher une unité à toute épreuve. Mais cette cogestion est-elle tout à fait l'équivalent de la « *codécision* » revendiquée par Matignon ? Au-delà de l'aspect strictement institutionnel qui veut que le Président soit seul à prendre la décision finale, il nous semble que la tradition de la prépondérance présidentielle a été relativement préservée. Certaines de ses caractéristiques à tout le moins. Ainsi, chacun a pris soin de rester à sa place. Le Premier ministre, en particulier, n'a pas cherché à ravir au Président son rôle de chef des armées ni celui de chef d'État. Comme nous le verrons, il n'a pas interféré dans la relation privilégiée entre le Président et le chef d'état-major des armées, ni dans les relations personnelles nouées par le Président avec les autres chefs d'État, le président américain Bill Clinton notamment. Il a par ailleurs attendu la première intervention télévisée du Président avant de s'adresser à son tour directement aux Français, occupé principalement à rendre des comptes à la représentation nationale. « Trop respecter son adversaire », c'est ce que l'on dit dans le jargon sportif. De son côté, le Président n'a pas hésité à exercer, chaque fois que cela été possible, ses privilèges en matière de politique étrangère. Citons, à cet égard, deux exemples marquants.

Pour les questions de défense et de sécurité, le Premier ministre a à sa disposition un secrétariat général de la défense nationale (SGDN) censé l'assister dans ses prérogatives constitutionnelles en matière de « direction générale » de la défense. Il assure, entre autres, le secrétariat permanent des conseils de défense présidés par le chef de l'État. Il coordonne aussi les différentes études sur l'évolution de la politique de défense et des crises internationales. Il se charge surtout, de synthétiser le renseignement

faveur du chef de l'État. En politique extérieure, l'incertitude est d'autant plus grande qu'elle est de plus en plus dominée par des réalités et des visées économiques.(...) Qu'il est donc agréable d'avoir une Constitution souple qui permet les adaptations pacifiques à des situations radicalement différentes ! Qu'il est donc déplaisant d'avoir une Constitution qui ne répond pas à la question essentielle de l'exercice du pouvoir et qui risque ainsi d'apparaître aux citoyens comme une simple réglementation de l'accessoire ! ». Cf. Alfred Grosser, « Une Constitution, si souple, trop souple... », *La Croix*, 13 janvier 1999.

⁵¹⁸ Entretien, Paris, 2006.

par l'entremise du comité interministériel du renseignement (CIR). Cela explique notamment pourquoi, en période de cohabitation, le SGDN « *devient une carte maîtresse et un poste à risque dans les relations entre l'Élysée et Matignon* ». ⁵¹⁹ Dans la crise du Kosovo, le SGDN a joué un rôle central. D'abord, parce qu'il était en charge de préparer les dossiers pour les conseils et les comités restreints. En raison, ensuite, de sa mission de centralisation et de synthèse du renseignement en provenance des différents services français (DGSE, DRM, DST, RG). Enfin, son directeur de l'époque, Jean-Claude Mallet, disposait auprès des responsables politiques d'une très forte crédibilité sur les questions de défense en général, et sur le dossier Balkans en particulier, due entre autres à sa longue expérience des affaires stratégiques à la Défense. Bien que rattaché organiquement au Premier ministre, le SGDN n'a pas contribué à rétablir le déséquilibre entre les deux têtes de l'exécutif dans la mesure où il était en permanence en liaison avec l'Élysée. Cela a également été le cas – et c'est là le second exemple que nous ne développerons pas ici – pour le ministre des Affaires étrangères qui malgré une relation étroite avec le Premier ministre gardait également « *un contact permanent et direct avec le Président* ». Une habitude qui ne date pas de la guerre du Kosovo puisque depuis sa prise de fonction en 1997, le ministre des Affaires étrangères rencontrait le Président en tête-à-tête presque tous les mardis, en fin de matinée.

En définitive, de l'avis de la plupart des acteurs de la crise, la cohabitation a d'abord « *permis un fonctionnement plus démocratique des institutions en associant tout le monde* » au processus, explique l'un d'entre eux. ⁵²⁰ Elle a surtout « *été une garantie qu'aucune décision ne serait prise à la hussarde* », se plait-on à préciser dans l'entourage du Premier ministre. ⁵²¹ Mais outre le fait d'obliger Président et Premier ministre à un dialogue constant, elle n'a pas fondamentalement changé les habitudes de la Cinquième

⁵¹⁹ Jacques Isnard, « Nomination d'un nouveau secrétaire général de la défense nationale », *Le Monde*, 10 juillet 1998.

⁵²⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵²¹ Entretien, Paris, juin 2006.

République, celles du domaine réservé en particulier. Tout au plus, elle les a rendues plus acceptables aux yeux des uns et tolérables aux yeux des autres.

3.2.2. À Ottawa: une décision de palais ?

L'exercice du pouvoir et la structure du processus décisionnel canadiens sont, pour une large part, hérités de la tradition britannique. Formellement d'ailleurs, la politique étrangère canadienne est toujours conduite au nom de la Couronne, en l'occurrence la Reine Elizabeth II, comme en attestent les symboles qui continuent de teinter tout le protocole canadien en politique étrangère.⁵²² Dans les faits, comme en Grande-Bretagne, cette fonction n'est évidemment plus exercée par la Reine. Aussi anachroniques qu'ils puissent paraître, ces vestiges de l'époque coloniale attestent de la prégnance et de l'influence du modèle de Westminster au Canada.⁵²³ Ils expliquent notamment pourquoi sur de nombreux dossiers de politique étrangère, la décision est concentrée entre les mains du pouvoir exécutif, du cabinet et d'un groupe restreint de ministres.⁵²⁴ Ils expliquent également pourquoi les autres institutions, législatives notamment mais aussi judiciaires, ne jouent qu'un rôle secondaire en politique étrangère et sont encore tenues à l'écart de la prise de décision. Ils expliquent enfin pourquoi de l'esprit de Westminster et de son sacro-saint *primus inter pares*, qui fait théoriquement du Premier ministre ni plus ni moins qu'un pair parmi les autres de l'exécutif collégial, « *il ne reste plus ni inter ni pares mais seulement le primus* ». ⁵²⁵

Le Premier ministre canadien, Jean Chrétien, a toujours affiché un intérêt très relatif pour les questions de politique internationale. Il a certes été ministre des Affaires

⁵²² Ainsi, les diplomates canadiens sont-ils envoyés en poste à l'étranger à titre de représentants de Sa Majesté Elizabeth II, Reine du Canada.

⁵²³ Voir Kim R. Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, op. cit., pp. 174-176.

⁵²⁴ Sur le rôle du Premier ministre, du Cabinet et du Conseil privé en politique étrangère, voir Nelson Michaud, « The Prime Minister, PMO and PCO : Makers of Canadian Foreign Policy ? », dans Patrick James, Nelson Michaud et Marc O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lanham, Lexington Books, 2006, pp. 21-48.

⁵²⁵ Entretien, Montréal, septembre 2006.

étrangères dans les années 1980, sous le gouvernement Turner, mais l'expérience a été mauvaise et de courte durée. C'est en politique intérieure qu'il a occupé l'essentiel de ses fonctions, où près de trente années de pratique lui ont permis d'acquérir une redoutable expérience de l'appareil gouvernemental fédéral. Ce qui n'est pas un luxe compte tenu de la crise à laquelle il doit faire face lorsqu'il prend le pouvoir au début des années 1990. Le Premier ministre hérite en effet d'un Canada endetté, avec un chômage élevé et des finances publiques au plus mal. Un pays dont l'unité est en outre sous la menace d'une séparation du Québec (référendum de 1995). Dans ce contexte, il n'en fallait pas tant pour que la politique étrangère canadienne soit d'emblée reléguée au second rang. A tout le moins, dans l'esprit de Chrétien, elle ne doit pas être une source d'affaiblissement ni pour l'unité canadienne ni pour le gouvernement. « *En matière de relations internationales et d'affaires étrangères, Chrétien a eu très peu d'influence sur la position du Canada dans le monde. En gros, sa stratégie était de n'en avoir aucune* », analyse Donald Savoie.⁵²⁶ Le jugement peut paraître sévère et devoir être nuancé au regard de certains faits.⁵²⁷ Il confirme néanmoins l'impression générale laissée par le Premier ministre en politique étrangère.⁵²⁸ Les premières années sont marquées par une diplomatie consensuelle et discrète – sauf lorsqu'il s'agit pour Chrétien de faire un peu de capital politique sur le dos du voisin du Sud – conduite sous la houlette du ministre des Affaires étrangères André

⁵²⁶ Donald J. Savoie, « Chrétien : la politique, une question de pouvoir », *Options politiques*, juin-juillet 2003, p. 85.

⁵²⁷ Jean Chrétien s'est notamment distingué par des réalisations importantes sur le volet africain de la politique étrangère canadienne. Par la suite, sa prise de position assez ferme sur le dossier du bouclier anti-missile et surtout sur la guerre en Irak lui a permis de redorer quelque peu son blason. Encore que dans ce dernier cas, plusieurs observateurs ont souligné que sa politique dans ce dossier procédait essentiellement d'une approche pragmatique mais pas d'une vision globale du problème. Voir notamment, Justin Massie et Stéphane Roussel, « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer un élastique sans le rompre », dans Alex Macleod et David Morin, *Diplomaties en guerre. Sept États face à la crise irakienne*, Athéna Éditions, Montréal, 2005, pp. 69-87.

⁵²⁸ Ce constat a été souligné assez nettement par de nombreux experts lors d'un colloque consacré à la politique étrangère du gouvernement Chrétien. Cf. Nicolas-Dominic Audet (rapporteur), *Conférence « Les années Chrétien en politique étrangère et de sécurité »* (Montréal, 16 avril 2004), Montréal, Centre d'étude des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), 19 novembre 2004. (www.er.uqam.ca/nobel/ceim/article.php3?id_article=1870). Voir également le dossier spécial consacré par la revue *Options politiques* à l'héritage politique de Jean Chrétien, « The Chrétien Legacy », *Options politiques*, novembre 2000, pp. 7-26.

Ouellet, le Premier ministre gérant lui-même les dossiers importants au cas par cas (relation avec les États-Unis, immigration, etc.).⁵²⁹

Le type de *leadership* exercé par Chrétien a suscité de nombreuses critiques. Certains, comme Donald Savoie, dans son ouvrage *Governing from the Centre*, dénoncent une centralisation croissante du processus décisionnel, entre les mains du Premier ministre notamment.⁵³⁰ D'autres insistent à l'inverse sur la forte marge de manœuvre accordée par Jean Chrétien à ses ministres. Son expérience des modes de fonctionnement de l'appareil gouvernemental l'aurait notamment convaincu d'« éviter de pratiquer une *micro-gestion* », explique ainsi Andrew Cooper.⁵³¹ De manière générale, l'objectif n'aurait pas été de resserrer mais plutôt de « relâcher le contrôle central du gouvernement en redonnant du pouvoir aux ministres ». ⁵³² Aussi divergentes soient-elles, ces deux analyses ont montré qu'elles n'étaient pas contradictoires en politique étrangère. D'un côté, l'héritage institutionnel et la relecture personnelle qu'en fait Jean Chrétien – qui confirme l'inclinaison centralisatrice de Trudeau ou Mulroney au niveau de l'exécutif – tendent à concentrer la politique étrangère au sommet de l'État, en particulier au niveau du Bureau du Conseil privé du Premier ministre, le « *cerveau bureaucratique du gouvernement* », pour reprendre les mots d'un praticien de la politique étrangère canadienne.⁵³³ Dans cette perspective, le Premier ministre s'est volontiers réservé la « diplomatie au sommet » et la direction des missions commerciales dans les premières

⁵²⁹ Une politique d'autant plus discrète que André Ouellet, député au Québec depuis 1967, n'avait aucune expérience de la politique étrangère. Sa nomination était surtout politique, le gouvernement ayant besoin d'un Québécois francophone occupant des fonctions prestigieuses dans la perspective du référendum qui s'annonçait. Une thèse que la suite semble avoir confirmé puisque Ouellet a quitté la vie politique à l'issue du référendum de 1995. Voir Andrew Cohen, « Canada in the World : the Return of the National Interest », *Behind the Headlines*, vol. 52, no. 4, été 1995.

⁵³⁰ Dans son ouvrage, Savoie parle d'une concentration du processus de décision entre les mains de quatre agences principales : le PCO, le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, le Secrétariat des Affaires intergouvernementales et la Commission du Service public. Cf. Donald Savoie, *Governing from the Center*, *op. cit.*

⁵³¹ Andrew F. Cooper, « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre. Une analyse préliminaire », *Études internationales*, vol. 33, no. 4, décembre 2002, p. 635.

⁵³² Edward Greenspon et Anthony Wilson-Smith, *Double Vision. The Inside Story of the Liberals in Power*, Toronto, Doubleday, 1996, p. 46, cité dans Andrew F. Cooper, *op. cit.*, p. 635.

⁵³³ Entretien, Montréal, septembre 2006.

années de son mandat.⁵³⁴ Il a également conservé la mainmise sur des dossiers majeurs, comme les relations avec les États-Unis ou la guerre en Irak. De l'autre côté, conscient qu'un style de *leadership* reposant sur un partage des responsabilités ministérielles permet une plus grande flexibilité, Jean Chrétien a laissé une latitude d'autant plus importante à son ministre sur de nombreux dossiers que lui-même n'y portait qu'un intérêt moindre. Cette dynamique a été tout à fait perceptible lors de la gestion de la crise du Kosovo.

Si l'on s'en tient au processus formel, la gestion de la crise a largement confirmé cette propension à la concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif, plus particulièrement du Premier ministre et de son entourage. Pas de vote ni même de débat préalable en chambre et une décision prise dans le bureau feutré du Premier ministre sans réelle consultation de son gouvernement majoritaire non plus, à quelques exceptions près. Face à cette monopolisation du pouvoir, l'agacement, pour ne pas dire l'exaspération, des uns et des autres est palpable. Lors des questions en chambre en avril 1999, le député réformiste Bob Mills n'hésite pas à interpellier le Premier ministre en lui demandant s'il « se prend pour une sorte de roi qui peut, à son gré, envoyer ses sujets à la guerre (...) Pourquoi le premier ministre croit-il que seul son avis compte quand on songe à aller faire la guerre au Kosovo ? ». Avant de l'accuser plus abruptement encore de « réprimer impitoyablement toute dissidence dans les rangs de son parti et forcer ses députés à voter selon la ligne du parti ».⁵³⁵ Cette interprétation n'est pas dénuée de tout fondement. D'autant plus si l'on considère le rôle du Parlement dans cette affaire. La réalité est cependant plus complexe que ne le laisse penser le propos du député. Cette décision a été collective et l'œuvre d'un noyau, aussi restreint fut-il, non d'un homme. « *Le processus de décision au Kosovo a été avant tout collectif. Il est difficile de mettre le doigt sur un*

⁵³⁴ Sur le sujet, voir notamment Philippe Chrestia, « Les sommets internationaux », *Études internationales*, vol. 31, no. 3, septembre 2000, pp. 443-474.

⁵³⁵ Bob Mills, intervention lors du débat sur le Kosovo à la Chambre des communes, Ottawa, 21 avril 1999.

*individu. La décision est le résultat de l'interaction entre quelques individus », résume l'un des protagonistes de la crise.*⁵³⁶

Parmi ces « *quelques individus* », le Premier ministre Chrétien a bien entendu joué un rôle clé. Des enjeux aussi importants que la participation de militaires canadiens à des opérations de guerre, la place du Canada dans l'OTAN ou la coopération avec les États-Unis comptent parmi les prérogatives du Premier ministre en politique étrangère. D'ailleurs, la relation cordiale entre le président Clinton et Jean Chrétien donne un argument supplémentaire de poids de nature à accroître la mainmise de ce dernier sur le dossier.⁵³⁷ Le Premier ministre sait qu'il peut en outre compter sur un appui de taille à Washington en la personne de l'ambassadeur canadien, qui n'est autre à l'époque que son neveu, Raymond Chrétien. Toutefois, pour assurer le suivi serré de ce dossier du côté du Premier ministre, Michael Kergin, son conseiller diplomatique, est « *omniprésent et très impliqué* » dans toutes les réunions, se souvient un membre de l'entourage du ministre des Affaires étrangères.⁵³⁸ S'il est rattaché au Bureau du conseil privé, ce diplomate chevronné – ancien ambassadeur canadien à Cuba et l'un des artisans de l'amitié entre Georges Bush père et Brian Mulroney – bénéficie d'un accès direct auprès du Premier ministre dont il sait se prévaloir à l'occasion. Kergin, qui sera par la suite nommé au poste prestigieux d'ambassadeur canadien aux États-Unis, est à la fois les oreilles et la bouche du Premier ministre dans cette crise.

Au niveau du Cabinet, le Premier ministre est entouré de son conseiller politique, Eddie Goldenberg, fidèle parmi les fidèles et présent à ses côtés depuis son arrivée à Ottawa, et sur Jean Pelletier, son chef de cabinet. Bien qu'il soit plutôt en charge des questions de politique intérieure, en particulier au niveau économique et social, le premier est « *toujours associé d'une manière ou d'une autre dans les décisions de Jean Chrétien,*

⁵³⁶ Entretien, Montréal, septembre 2006.

⁵³⁷ Dans sa biographie, Bill Clinton évoque sa relation avec le Premier ministre canadien en ces termes : « *Nous avons passé beaucoup de temps avec le Premier ministre Jean Chrétien et son épouse, Aline. Chrétien allait devenir l'un de mes meilleurs amis parmi les dirigeants du monde entier, ainsi qu'un partenaire de golf régulier, un allié solide et un confident* ». Cf. Bill Clinton, *op. cit.*, p. 681.

⁵³⁸ Entretien, Montréal, septembre 2006.

quelles qu'elles soient », explique-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁵³⁹ Son rôle dans ce dossier semble être toutefois resté assez marginal. Les quelques lignes éparses que ses mémoires accordent à ce sujet tendent à montrer, outre le peu de traces que cette crise a laissé dans l'entourage du Premier ministre, que Goldenberg a été plutôt spectateur que véritablement acteur de la crise.⁵⁴⁰ Le second est, quant à lui, directement et « *très impliqué pour tenir le Premier ministre informé des répercussions en politique intérieure* ». ⁵⁴¹ En particulier, lorsque le problème des réfugiés kosovars se fait de plus en plus pressant et devient un enjeu réel de premier plan. Est également associé au processus de manière systématique et étroite, le directeur de communication du Premier ministre, Peter Donolo, qui « *était impliqué dans les discussions avant que les décisions ne soient prises (...) et donnait des conseils à propos des invitations à s'exprimer que le Premier ministre devrait accepter ou non, quel devrait être le message, où voyager au Canada pour que cela est un effet maximal, et que devraient faire les autres ministres pour accroître cet effet* ». ⁵⁴² Donolo sera notamment à l'origine de la visite très médiatisée et mémorable de Chrétien, en avril 1999, au camp de réfugiés, improvisé sur la base militaire de Trenton en Ontario.⁵⁴³ Les questions liées à la crise sont abordées chaque matin, quand il y a lieu, lors des réunions de 9h30, destinées à préparer les décisions du jour, entre le Premier ministre, son chef de cabinet et le greffier du Bureau du conseil privé (poste le plus élevé de la fonction publique fédérale) et secrétaire général, Mel Cappe. Lorsqu'il arrive en janvier 1999, et succède ainsi à Jocelyne Bourgon, Mel Cappe sait que la décision de l'OTAN est déjà prise. Il convainc le Premier ministre de mettre l'opération à venir à l'ordre du jour du Cabinet chaque semaine, afin que celle-ci

⁵³⁹ Entretien, Montréal, août 2006.

⁵⁴⁰ Eddie Goldenberg, *The Way It Works : Inside Ottawa*, Ottawa, McClelland & Steward, 2006.

⁵⁴¹ *Idem*.

⁵⁴² *Ibid.*, p. 81.

⁵⁴³ Alors qu'il prend l'initiative de se joindre à un groupe de jeunes kosovars jouant au basket, le Premier ministre fait une chute monumentale, face contre terre, après le premier tir, devant les objectifs des nombreux photographes présents ce jour-là. L'épisode est relaté par Eddie Goldenberg, *op. cit.*, pp. 81-82.

soit discutée formellement au sein du gouvernement et que les ministres puissent exprimer leurs craintes. Preuve que jusque là, la consultation était plutôt maigre.

Dans les faits, il ne fait nul doute que les ministres et les experts ont eu l'occasion de faire valoir à plusieurs reprises leur point de vue.

Durant la campagne de bombardement, il y avait des réunions, la plupart étant restreintes, auxquelles assistaient le Premier ministre, Kergin, Cappe, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense, des Finances, de l'ACDI, le chef d'état-major de la Défense et les ministres intéressés.

se souvient un des participants.⁵⁴⁴ On y aborde la question des réfugiés ou la perspective d'une opération terrestre mais aussi des sujets plus ponctuels, aussi fâcheux que le bombardement de l'ambassade de Chine par les Alliés. Lors de ces réunions, *« certains ministres ont d'ailleurs fait savoir qu'ils n'étaient pas chauds ou qu'ils avaient des craintes, par rapport aux pilotes et aux bavures notamment »*, se rappelle un autre.⁵⁴⁵ Dans l'entourage du Premier ministre, on affirme que ces réunions ont fait office d'agora à l'époque et ont permis aux ministres de s'exprimer et de faire part de leurs hésitations.

La décision a-t-elle été formelle ? Non. A-t-on respecté les principes pour prendre une bonne décision ? Oui. Était-ce la bonne décision ? L'histoire jugera. J'étais en revanche certain que la voix des ministres était consultée. Les décideurs ont pris leur décision avec les yeux ouverts. La décision a respecté les règles de la démocratie.⁵⁴⁶

Sans se prononcer à ce stade sur le caractère démocratique ou non de la décision dans cette crise, on peut toutefois affirmer que le Premier ministre n'a pas restreint le processus à son seul état-major. D'autres acteurs ont été impliqués qui ont pu prendre la parole. Il n'en reste pas moins que l'épisode confirme l'approche résolument gestionnaire de Jean Chrétien et le primat qu'il accorde aux enjeux internes. Loin du formalisme français imposé par la cohabitation, le Premier ministre n'a pas cherché à mettre en place un mécanisme réel de consultation ni à favoriser un dialogue entre les différents acteurs sur des solutions à plus long terme. Non seulement ceux-ci ont été mis devant le fait accompli en ce qui concerne la participation du Canada à l'intervention, mais il faut

⁵⁴⁴ Entretien, Ottawa, août 2006.

⁵⁴⁵ *Idem.*

⁵⁴⁶ Entretien, Montréal, août 2006.

attendre l'imminence du conflit pour que cette question soit mise à l'agenda interministériel.

En définitive, le choix de la participation canadienne à l'opération « Force Alliée » peut s'apparenter, à certains égards, à une décision de palais. Celle d'un monarque qui dispose, en période de majorité parlementaire, de tous les attributs du pouvoir, celui de déclarer la guerre notamment. Un droit auquel Jean Chrétien n'a assurément pas renoncé en prenant les rênes du pouvoir en 1993. Lui qui, « *après avoir travaillé dur (...), après avoir décroché le poste le plus élevé et être devenu le « patron » comme il aimait le dire (...), voyait peu de mérite à s'attaquer à des questions plus fondamentales (la réforme des institutions) en partie parce qu'elles comportaient des risques politiques considérables* ». ⁵⁴⁷ Difficile cependant dans le cas de la crise du Kosovo de lui reprocher d'avoir joué la carte du Premier ministre autoritaire. Tout en conservant le monopole de la décision en bout de ligne, il a dans une certaine mesure « lâché la bride » à ses ministres des Affaires étrangères et de la Défense leur laissant le soin de monter au créneau dans toute la période précédant le conflit. Dans leur étude sur l'ensemble des interventions (déclarations et réponses aux questions) à la Chambre des communes des principaux membres de l'exécutif (Premier ministre, Premier ministre adjoint, ministre des Affaires étrangères, ministre de la Défense), entre mars 1998 et juin 1999, sur la question du Kosovo, Michaud et Tremblay montrent que c'est seulement lorsque la guerre débute que le Premier ministre prend réellement l'initiative face au Parlement. Mais même là, il est loin d'occuper tout le terrain et laisse la place aux autres membres du Cabinet, en particulier les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, pour se faire les messagers des décisions de l'exécutif canadien. ⁵⁴⁸ Un style de leadership « *en totale contradiction, au moins pour ce qui est du domaine des affaires étrangères, avec ce que Savoie a démontré par rapport à la manière dont le gouvernement conduit généralement ses affaires* », concluent d'ailleurs les auteurs à propos de l'attitude du

⁵⁴⁷ Donald J. Savoie, « Chrétien : la politique, une question de pouvoir », *loc. cit.*, p. 87.

⁵⁴⁸ Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, *op. cit.*, pp. 30-33.

Premier ministre dans la crise du Kosovo.⁵⁴⁹ En d'autres termes, si la décision de participer à l'opération Force Alliée paraît en relativement conforme à la pratique canadienne en politique étrangère, voulant que le Premier ministre soit omnipotent dans ce domaine, la gestion de la crise à proprement parlé a montré que l'on ne saurait se satisfaire d'un portrait aussi simpliste. L'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle du message adressé par le gouvernement sur la question a été un travail d'équipe, exercé en commun par plusieurs membres du Cabinet, qui ont disposé d'une marge de manœuvre réelle laissée par le Premier ministre.

En France et au Canada, les responsables au sommet de l'exécutif ont incontestablement pris le rôle de capitaine qui leur est dévolu, en politique étrangère, très à cœur. Ils sont restés au gouvernail tout au long de la crise, de manière plus ostentatoire côté français que côté canadien. Si la crise du Kosovo a confirmé que le chef de l'exécutif occupait une place prépondérante dans l'élaboration de la politique étrangère, elle a dans le même temps rappelé que l'application de cette politique incombait, quant à elle, aux autres membres de l'exécutif. En charge d'appliquer les grandes orientations définies par le chef de l'État, c'est en effet aux ministres et à leur cabinet qu'il revient de prendre les décisions nécessaires à leur mise en œuvre. Obéir et transmettre les ordres du capitaine en les transformant en décisions exécutoires, c'est là tout le rôle du maître d'équipage à bord d'un navire. En politique étrangère, la tâche est dévolue à plusieurs ministères dont le degré d'implication est fonction de la question spécifique qui est traitée. Ce cercle comprend la plupart du temps, et à de rares exceptions près, les ministres des Affaires étrangères, du Commerce international (lorsqu'il existe), de la Défense, des Finances (ou du budget), de la Coopération (ACDI pour le Canada) et des Affaires européennes (pour la France). Parmi ces différents membres d'équipage, tous n'ont pas cependant le même statut. Parmi ceux-ci, les Affaires étrangères, dépositaires par excellence des relations extérieures d'un État, sont longtemps restées, aux côtés du capitaine, les seuls maîtres à bord.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 31.

3.3. Les Affaires étrangères, maître d'équipage : « fidèles » au poste

De manière générale, l'omnipotence du Président de la République en France et du Premier ministre au Canada sur les affaires extérieures a contribué à grevé d'autant, lorsqu'elle ne l'a pas simplement réduit à un rôle d'exécutant, la marge de manœuvre du ministre des Affaires étrangères. Cette règle souffre cependant de sérieux contre-exemples, de part et d'autre de l'Atlantique, qui tiennent principalement à deux facteurs : la personnalité du ministre en poste et la nature de sa relation avec le sommet de l'exécutif. Les cas de la France et du Canada dans la crise du Kosovo en sont une excellente illustration, les deux pays ayant en commun le rôle clé joué par leur ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine et Lloyd Axworthy. Cette situation tient assurément pour une large part à la personnalité et à la détermination des deux hommes qui ont su occuper le terrain durant la crise. Là où le premier a été le principal représentant de la France sur le front diplomatique lors des négociations avant et pendant la guerre, le second a été au cœur de la politique canadienne et de son agenda sur la sécurité humaine, en particulier lors des réunions du G8. A cet égard, il faut bien l'admettre, en France comme au Canada, l'influence du ministère des Affaires étrangères dans les grands dossiers est le plus souvent fonction de la personnalité du ministre en poste et de ses orientations. Cette occupation du terrain n'aurait toutefois pas été possible sans la confiance et la latitude dont les deux hommes bénéficiaient de la part du Président et du Premier ministre. Enfin, au-delà de ces deux individus, c'est tout une machine qui s'est mise en branle, s'appuyant sur une tradition bien enracinée dans les deux pays qui fait de ce ministère l'un des instruments privilégiés de la politique étrangère. Ainsi, en dépit d'une influence limitée le plus souvent aux décisions routinières – par opposition à celles de « haute politique » – et d'une concurrence croissante de la part d'autres acteurs, étatiques ou non, sur l'activité extérieure de l'État, le Quai d'Orsay et son équivalent canadien, le MAECI, ont occupé une place de premier plan dans la gestion de la crise du Kosovo.

3.3.1. Hubert Védrine sur le pont ou comment maintenir le Quai à flot

Le ministère des Affaires étrangères (MAE), son ministre et ses fonctionnaires, au sein de l'administration centrale ou en poste à l'étranger, représentent les professionnels de la diplomatie par excellence. Il leur incombe la tâche de conduire et gérer au quotidien la politique extérieure de la France. Le Quai d'Orsay n'a plus depuis longtemps la suprématie en la matière et doit partager ses prérogatives et son pré carré traditionnel avec d'autres acteurs, économiques notamment (Bercy et la DREE pour ne citer qu'eux).⁵⁵⁰ Il n'a pas non plus compétence en matière militaire et de défense. Le réseau diplomatique français n'en reste pas moins le second au monde après celui des États-Unis.⁵⁵¹ Le MAE continue par ailleurs de jouer un rôle essentiel au niveau de ses tâches routinières, telles que la représentation, la collecte de renseignement ou la conduite de négociations, et ont à l'occasion de l'influence sur certains grands dossiers de politique étrangère, comme les questions européennes par exemple. C'est sous ce jour que le MAE s'est montré dans la crise du Kosovo. En partie grâce à son ministre, Hubert Védrine, particulièrement actif durant toute la crise mais également sur la base de ce réseau diplomatique qui lui a servi d'antenne et d'instrument sur le terrain.

Bien plus que le ministère des Affaires étrangères en tant que tel, c'est le nom de son ministre, Hubert Védrine, qui est souvent associé à la gestion de la crise du Kosovo. En effet, entre novembre 1997, où il envoie à Milosevic la lettre rédigée avec Klaus Kinkel, et l'échec des négociations de Rambouillet en février-mars 1999, Hubert Védrine a été le principal maître d'œuvre de la politique étrangère de la France sur cette question. A travers notamment le Groupe de contact, l'Union européenne, les rencontres bilatérales avec ses homologues, allemand, britannique et américain en particulier mais aussi russe,

⁵⁵⁰ Sur le rôle du ministère des affaires étrangères dans la formulation de la politique extérieure de la France, voir notamment Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, pp. 73-137.

⁵⁵¹ Le réseau diplomatique français compte 156 ambassades, 17 représentations et 98 postes consulaires. Voir le site du Ministère des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/ambassades-consulats_814/index.html, page consultée le 23 mai 2007.

le ministre français est très impliqué dans la phase de négociation pré-conflit. En mars 1998, il va même à Belgrade aux côtés de Kinkel rencontrer le président Milosevic. Il se rend également en janvier 1999 à Moscou en pleine crise. Dans un ultime effort, il sera enfin, avec son homologue britannique, Robin Cook, le coprésident du processus de Rambouillet. En définitive, qu'il soit longtemps resté sceptique vis-à-vis du recours à la force ou « *fonctionnellement dans l'obligation de croire à une solution négociée* », comme le suggère l'un de ses interlocuteurs de l'époque, le ministre des Affaires étrangères n'a jamais ménagé ses efforts sur le front diplomatique.⁵⁵²

Quels ont été les effets d'un tel déploiement d'énergie de la part du ministre des Affaires étrangères, outre les félicitations de son Président en plein Conseil des ministres et un hommage appuyé de son Premier ministre dans son discours à l'Assemblée ? « *Après l'échec des négociations, sa détermination a largement pesé sur les choix du président et du Premier ministre de participer aux frappes* », répond-on sans hésitation dans l'entourage de Lionel Jospin.⁵⁵³ Cette influence du ministre s'explique notamment par son travail en amont à travers tout le processus des négociations. Elles lui permettront notamment d'accroître un réseau de contact déjà dense en intensifiant ses relations personnelles avec les autres acteurs du dossier à l'étranger, au premier rang desquels celle qu'il appellera désormais « Madeleine » (Albright).⁵⁵⁴ Finalement, cette implication et ses connaissances dans ce dossier le rendent peu à peu indispensable et lui valent d'être l'un des « *faiseurs d'opinion* » dans les rencontres interministérielles, « *sans l'avis et l'aval* » duquel peu de décisions sont prises au niveau français.⁵⁵⁵ Et si au début des opérations

⁵⁵² Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵⁵³ Élise Karlin, *loc. cit.*, s.p.

⁵⁵⁴ Dans sa biographie, Madeleine Albright confirme d'ailleurs cette relation cordiale qui la lie au ministre français des Affaires étrangères : « *J'avais eu de nombreuses discussions privées avec Hubert, toujours en français et parfois au cours de repas donnés au Quai d'Orsay, ou l'hiver, au coin du feu, au château de La Celle-Saint-Cloud. Malgré ou peut-être à cause, de nos fréquents désaccords, j'appréciais ces entretiens et la compagnie du chef de la diplomatie française. Védrine était un intellectuel qui avait consacré sa carrière à défendre les intérêts et les idées de son pays, ce que je respectais* ». Cf. Madeleine Albright, *op. cit.*, p. 546.

⁵⁵⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

militaires, la diplomatie passe momentanément au second plan, le ministre des Affaires étrangères reste omniprésent dans le processus.

Cette détermination, Hubert Védrine, aux premières loges pendant la désintégration de la Yougoslavie, l'a forgée très progressivement. S'il défend, parfois contre vents et marées, la politique de non-intervention du Président Mitterrand en Bosnie, il se dit également avoir toujours été convaincu que l'on « *pouvait faire autre chose* ». ⁵⁵⁶ Toujours est-il que si l'homme semblait initialement plutôt réticent à l'option militaire, la désillusion et la frustration causées par la tournure des négociations de Rambouillet – « *ce fut un crève cœur de reconnaître l'échec d'un an et demi d'efforts diplomatiques* », affirme-t-il encore amer sept ans plus tard ⁵⁵⁷ – semblent avoir eu raison de ses derniers états d'âme. Sur la scène intérieure, Hubert Védrine est de toutes les rencontres interministérielles restreintes. Lorsqu'il ne peut y assister lui-même, il est représenté par Pierre Sellal, son directeur de cabinet ou Denis Pietton, son adjoint. Le 26 mars, il est en première ligne pour lire aux sénateurs le discours – il a d'ailleurs largement participé à sa rédaction en marge du sommet de Berlin – prononcé le même jour par Lionel Jospin devant l'Assemblée nationale pour expliquer la participation de la France aux opérations militaires. Il se met, par la suite, à la disposition des deux chambres pour les séances de questions ainsi que les auditions devant les commissions spécialisées. Conscient de l'importance pour un ministre des Affaires étrangères d'entretenir de bonnes relations avec la presse, il applique avec zèle, et en étroite collaboration avec son porte-parole, Anne Gazeau-Secret, le plan de communication élaboré par Matignon pour « vendre » la guerre. On ne compte plus ses interventions à la télévision, la radio et dans les journaux. Sur la scène extérieure, il poursuit son œuvre inlassablement. Les téléconférences avec Albright, Cook, Dini et Fischer sont quasi quotidiennes afin de discuter les termes d'une sortie de crise. De ces discussions émergeront notamment les « cinq conditions » de l'OTAN, le retour des Nations Unies et la participation des Russes

⁵⁵⁶ Entretien. Paris, juillet 2006.

⁵⁵⁷ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère », *loc. cit.*, s.p.

dans le règlement du conflit, dans lesquels le ministre aura encore une fois joué un rôle de premier plan.

Si le ministre a monopolisé la scène, il ne fut cependant pas le seul joueur au Quai d'Orsay. Au niveau central, la réflexion sur le Kosovo s'organise autour de lui avec Pierre Sellal, son très européeniste directeur de cabinet, et Gérard Herrera. À côté, ils sont nombreux parmi les protagonistes de la crise à souligner l'importance du réseau diplomatique français, sur lequel le ministre s'est d'ailleurs lui-même appuyé.

Les avis de la direction concernée, du conseiller technique compétent et des ambassadeurs de la zone en question sont le point de départ. Celui d'autres ministres (défense, finances). Ceux des collaborateurs du Président et du Premier ministre. Mais, si on en a le temps, il peut être très éclairant, notamment pour les décisions importantes, de recueillir d'autres avis professionnels ou politiques. Et sur les grandes questions de fond, celui d'anciens chefs d'État, d'anciens ministres des Affaires étrangères, parfois des finances ou de la Défense, d'anciens secrétaires généraux de la présidence et du Quai, de quelques ambassadeurs. (...) On peut parfois y ajouter quelques experts ou quelques grands journalistes, mais ce n'est utile que s'ils savent se mettre « en situation ».

explique ainsi Hubert Védrine.⁵⁵⁸ Sur le dossier du Kosovo, sont notamment associés à la réflexion du Quai d'Orsay, les ambassadeurs français à l'ONU, Alain Dejammet et à Washington, François Bujon de l'Estang. Dès l'été 1998, le premier faisait le forcing diplomatique pour tenter de faire accepter au Conseil de sécurité une résolution menaçant Belgrade d'une opération militaire avant de virer de bord pour tenter de justifier l'engagement de la France dans l'intervention militaire sans l'aval de ce même Conseil.⁵⁵⁹ Le second, ancien conseiller diplomatique de Jacques Chirac lorsqu'il était à Matignon, donne le pou pour ce qui est de la question kosovare dans les arcanes de la Maison-Blanche et du Congrès.

Mais c'est surtout le rôle des diplomates français en Serbie ou dans les pays voisins comme la Macédoine qui semble avoir compté plus encore. Dans cette période, Jacques Hutzinger, ambassadeur de France à Skopje, « a envoyé beaucoup de

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ Afsané Bassir Pour, « La situation au Kosovo a été examinée avec pessimisme par l'ONU », *Le Monde*, 13 août 1998.

« télégrammes diplomatiques en langage assez franc sur les risques de la situation » – dont les médias se feront en outre parfois le relais – se souvient notamment un ancien député.⁵⁶⁰ Combien de « TD », ces fameux télégrammes diplomatiques, ont été envoyés au ministre des Affaires étrangères ou directement au Président ? Quel était leur contenu ? Surtout, comment mesurer leur impact sur la décision ? Faute d'une analyse véritablement approfondie, il est difficile de répondre à ces questions. En l'état de nos recherches, il nous semble toutefois possible d'avancer que si l'usage de la diplomatie a constitué une donnée essentielle de la crise du Kosovo, le rôle formel des diplomates et de l'administration centrale semble avoir été marginalisé et, dans une certaine mesure, mis sous tutelle du politique. Si les Affaires étrangères ont regagné une certaine forme d'autonomie et de responsabilités par la suite, à travers notamment leur implication dans le volet humanitaire grâce à la cellule de coordination mise en place au Quai d'Orsay, leur activité a semblé un temps – celui de la guerre – comme en suspend. En fait, si celle-ci n'a jamais véritablement cessé, les discussions autour des conditions d'une sortie de crise ayant été menées tambour-battant tout au long de la guerre, elle est surtout le fait du ministre lui-même et de l'équipe restreinte qui l'entourait. Un constat qui tendrait à confirmer l'hypothèse d'une nécessaire distinction entre la routine décisionnelle en politique étrangère et la prise de décision dans les situations de crise qui amoindrit l'influence des premiers au profit d'une monopolisation par les seconds.

Si le poids du ministre des Affaires étrangères est souvent fonction de sa personnalité, son rôle dépend la plupart du temps de la manière dont il parvient à s'ajuster entre le chef du gouvernement et le chef de l'État. De ce point de vue, il est difficile d'imaginer plus exposé et délicat que la période de cohabitation pour un poste tel que celui-là. Pourtant, tous les observateurs de la vie politique française s'accordent à dire qu'Hubert Védrine a parfaitement bien réussi. L'un des plus proches collaborateurs de François Mitterrand pendant ses deux septennats, Hubert Védrine travaille au volet

⁵⁶⁰ Entretien, Paris, juillet 2006. Voir également, Chris Bird, « Serbs ground Kosovo peace talk team », *The Guardian*, 6 février 1999 et « La région de la Drenica en péril », *Le Monde*, 15 avril 1999.

diplomatique du programme présidentiel de Lionel Jospin depuis 1995. A son arrivée au Quai d'Orsay, il bénéficie de la confiance du Premier ministre et a également l'estime du Président. Les deux hommes se connaissent plutôt bien pour s'être croisés à plusieurs reprises lorsque Jacques Chirac était à Matignon. Ils se comprennent, s'apprécient et partagent certaines orientations sur la politique extérieure de la France.⁵⁶¹ Une situation favorable pour le ministre des Affaires étrangères qui va lui offrir le luxe d'une relative autonomie.

Dans une situation de cohabitation qui n'est pas conflictuelle, dès lors que le ministre des Affaires étrangères a la confiance du Président et du Premier ministre, le Quai d'Orsay et son ministre retrouvent mécaniquement un poids et un rôle qui ne sont pas seulement ceux d'un organe de proposition, mais d'exécution et de mise en œuvre des décisions du président et du Premier ministre. Le ministre des Affaires étrangères, et d'une certaine façon aussi le ministre de la Défense, participent alors à la définition des orientations et de la stratégie. Ce n'est peut être pas l'esprit de la Ve République, mais c'est ainsi que cela s'est passé et c'était passionnant.⁵⁶²

Il est évident qu'Hubert Védrine n'a pas conduit seul la politique de la France au Kosovo. Pas plus qu'il n'en a déterminé les grandes lignes qui étaient préalablement définies au sommet de l'État. Il a cependant eu une influence déterminante dans le processus, notamment dans les seize mois précédant le conflit où il a non seulement été le plus en vue mais a bénéficié d'une grande marge de manœuvre lors des discussions avec ses homologues européens et américains. Il s'est enfin efforcé, dans ses interventions publiques de rappeler l'importance du rôle de la diplomatie, mis à mal par l'échec des négociations et l'option militaire, et la nécessité d'une sortie de crise négociée. Une attitude qui est sans doute dictée en partie par son statut de premier représentant des Affaires étrangères et qui s'est avérée un moyen de maintenir le Quai à flot dans une période où il semblait bel et bien avoir pris le bord. Une situation qui n'est pas totalement sans rappeler celle du ministre des Affaires étrangères canadien, Lloyd Axworthy, également sur le pont durant toute la crise, sa mise au second plan (par rapport à ses

⁵⁶¹ Élise Karlin, *loc. cit.*, s.p.

⁵⁶² Hubert Védrine, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », *Politique étrangère*, no. 4, hiver 2002-2003, p. 868.

homologues du Groupe de contact) n'étant due qu'à la position moins audible du Canada dans cette crise.

3.3.2. Lloyd Axworthy, un « hyperactif » à la barre

Au Canada également, la position du ministre des Affaires étrangères est inconfortable. « *De tous les portefeuilles du cabinet, il ne fait aucun doute que c'est celui qui est le plus susceptible de provoquer des frictions avec le chef du gouvernement* ». ⁵⁶³ Le poids considérable du Premier ministre et de ses états-majors dans la conduite de la politique extérieure du pays fait en sorte que les deux sont contraints de « *partager un même territoire* », selon l'expression de John Hilliker et Don Barry. ⁵⁶⁴ L'influence du ministre des Affaires étrangères dépendra alors en partie du type de leadership que le Premier ministre entend exercer dans ce domaine et de la nature des relations établies entre les deux individus. ⁵⁶⁵ Dans le même temps, la bureaucratie du MAECI a appris à gérer seul bon nombre d'affaires courantes et joue également un rôle non négligeable, sur lequel nous reviendrons plus avant dans le prochain chapitre, dans le processus décisionnel au quotidien. Entre le marteau du Premier ministre et l'enclume bureaucratique, le ministre des Affaires étrangères doit trouver sa place. « *En politique étrangère, la relation entre le politique et la bureaucratie dépend de la personnalité du ministre. Quand ce dernier n'a pas la qualification ou n'est pas de taille, c'est soit le Premier ministre, soit les bureaucrates qui dirigent* », résume ainsi un observateur de la vie politique canadienne. ⁵⁶⁶ Or, point de vue personnalité, le moindre que l'on puisse dire est que le ministre en poste à Ottawa au moment de la crise du Kosovo n'en manque pas.

⁵⁶³ Kim R. Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, op. cit., p. 220.

⁵⁶⁴ John Hilliker et Donald Barry, « The PM and the SSEA in Canada's Foreign Policy : Sharing the Territory, 1946-1968 », *International Journal*, vol. 50, no. 1, hiver 1994-1995, pp. 163-188.

⁵⁶⁵ Pour un bref aperçu de l'évolution de ces relations dans les cinquante dernières, voir notamment Kim R. Nossal et al., *Politique internationale et Défense au Canada*, op. cit., pp. 355-366.

⁵⁶⁶ Entretien, Montréal, août 2006.

Lorsque Lloyd Axworthy devient ministre des Affaires étrangères en 1996, les conditions sont réunies pour qu'il dispose d'une marge de manœuvre appréciable. Outre le faible intérêt que le Premier ministre Chrétien voue aux questions de politique internationale et sa propension à lâcher la bride de ses ministres dans l'exercice de leurs responsabilités, le capital de confiance dont jouit Axworthy auprès de Jean Chrétien est très élevé. Les deux hommes se connaissent bien. Ils ont servi ensemble sous Trudeau et entretiennent depuis une relation étroite. Par ailleurs, Lloyd Axworthy est une figure importante du Parti libéral. Outre une solide base électorale dans l'ouest canadien dont il est issu, il bénéficie d'un soutien appréciable au sein même du parti. Son point de vue est de ceux qui comptent. En d'autres termes, avant même de prendre ses fonctions de ministre, il est déjà l'un des « *hommes forts du Cabinet* ». ⁵⁶⁷ La petite histoire veut que ce soit après avoir entendu un discours de Lester B. Pearson, que Lloyd Axworthy adhère au Parti libéral dans les années 1950. Qu'il quitte d'ailleurs brièvement, dans les années 1960, pour rejoindre le *New Democratic Party* (NPD), après que le même Pearson a autorisé les États-Unis à installer des têtes nucléaires sur le sol canadien. Axworthy est un libéral typique des années 1960, dans la plus pure tradition nord-américaine. Alors qu'il étudie à l'Université Princeton, au New Jersey, celui qui est décrit comme un « jeune activiste » participe à des manifestations en faveur des droits civiques (il aurait marché en Alabama du Sud pour les droits des Noirs) et soutient le mouvement pacifiste, en particulier contre la guerre du Vietnam. ⁵⁶⁸ Souvent accusé d'être idéaliste, il est surtout un humaniste convaincu.

Dès son arrivée, l'hyperactif ministre des Affaires étrangères imprime sa marque. Il s'emploie à promouvoir une nouvelle conception de la sécurité globale et du rôle du Canada. Au cœur de celle-ci, la sécurité humaine puis la « *responsabilité de protéger* »

⁵⁶⁷ Michel Vastel, « Qui mène à Ottawa? », *Le Soleil*, 16 avril 1994.

⁵⁶⁸ La plupart des éléments de la biographie de Lloyd Axworthy sont extraits de son ouvrage, *Navigating A New World, Canada's Global Future*, Vintage Canada, 2004; et du site du ministère des Affaires étrangères et du commerce international, www.dfaic-maeci.gc.ca/canada-magazine/issue10/10111-fr.asp, page consultée le 25 mai 2007.

deviennent des ressorts essentiels de la diplomatie canadienne.⁵⁶⁹ D'emblée, le ministre prend à bras le corps plusieurs dossiers importants. Celui des mines antipersonnel, tout d'abord, dont il fait aussitôt son cheval de bataille avec le succès qu'on lui connaît. Mais aussi, le dossier de la loi Helms-Burton délicat en raison de son impact sur les relations canado-américaines ou celui, brûlant, du Zaïre qui lui vaudra quelques accrochages avec le ministre canadien de la Défense, Doug Young. Celui enfin de l'ex-Yougoslavie dans lequel le Canada est fortement impliqué avec la présence notable de troupes en Bosnie notamment. Le style et les idées du ministre ont été diversement accueillis au sein du ministère des Affaires étrangères. Certains y voient une occasion inespérée de sortir de la torpeur des premières années Chrétien en matière de politique extérieure et la possibilité de renouer avec le volontarisme internationaliste des années Pearson. D'autres, en revanche, font preuve d'un enthousiasme plus modéré, en particulier du côté du ministère de la Défense.⁵⁷⁰ C'est le cas, par exemple, de Robert Fowler, ambassadeur canadien auprès des Nations unies dont le rôle sera essentiel au cœur de la tentative canadienne de ramener la question du Kosovo au Conseil de sécurité et qui « *n'était pas un grand partisan de la sécurité humaine* ». ⁵⁷¹

Pour amorcer ce virage de la politique étrangère, Lloyd Axworthy s'entoure d'une équipe solide. En son sein, ils sont deux en particulier qui deviendront des acteurs clés de la crise de Kosovo. Paul Heinbecker, sous-ministre adjoint, Politique mondiale et sécurité, et Jim Wright, directeur de la Division de l'Europe centrale et de l'Est, suivent la question de près. Paul Heinbecker rentre à peine d'Allemagne où il a été ambassadeur. Diplômé de l'Université de Waterloo, et diplomate de formation, il a une longue expérience de l'appareil gouvernemental acquise au sein du cabinet du Premier ministre

⁵⁶⁹ Pour une présentation de la vision d'Axworthy, voir Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, vol.28, no.1, mars 1997, pp.105-121. Pour une analyse, voir également Denis Stairs, « The Axworthy View and Its Dilemmas », *Options politiques*, décembre 1999, pp. 7-12; et Richard Gwyn, « Llyod Aworthy Makes Pearsonianism Permanent », *Options politiques*, décembre 1999, pp. 13-16.

⁵⁷⁰ Voir notamment David B. Dewitt, « Défense nationale contre Affaires étrangères. Le choc des cultures dans la politique internationale du Canada », dans Stéphane Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna Éditions, 200, pp. 143-157.

⁵⁷¹ Entretien, Montréal, août 2006.

Mulroney. L'homme, dont on dit qu'il a « *une forte personnalité et pas la langue de bois* » tout en sachant « *rester mesuré* », partage avec son ministre une certaine conception de l'international.⁵⁷² « *Peu après mon arrivée, Paul Heinbecker, (...) a pris en charge le bureau et, dans les quatre années qui ont suivi, a été déterminant pour ce qui est de définir la réponse distincte du Canada aux questions de sécurité globale* », explique ainsi Axworthy.⁵⁷³ Diplômé de l'Université McGill, James R. Wright est également diplomate de formation. Il a été affecté successivement à Moscou, Washington et Londres, après un passage en tant que directeur du personnel au bureau du Premier ministre à Ottawa. Jusqu'en 1996, avant sa nomination à la direction de la Division de l'Europe centrale, il était en charge des affaires politiques et publiques à l'ambassade du Canada au Royaume-Uni. Lorsque la crise du Kosovo se fait de plus en plus aigue au cours de l'année 1998, le triumvirat est déjà aux commandes depuis près de deux ans et pilote *de facto* la position du Canada sur le sujet. Paul Heinbecker se voit alors confier la responsabilité de diriger la *Task Force* sur le Kosovo. De son côté, James Wright gère les relations publiques. Porte-parole du ministère, il devient pendant la crise « *une star de la scène et du petit écran en raison de ses séances d'information quotidiennes* », selon les propres mots de son ministre.⁵⁷⁴

En 1996, au Canada comme dans la plupart des autres chancelleries, le Kosovo n'émet encore qu'un très faible écho sur l'écran radar des élites dirigeantes. A tout le moins, si elle suscite déjà de vives inquiétudes, la question ne fait pas encore l'objet d'un traitement actif de la part de celles-ci. Dès le mois de mars, le ministre des Affaires étrangères se rend néanmoins en visite officielle en Croatie puis en Serbie où il rencontre tour à tour les présidents Tudjman et Milosevic. Un premier contact avec les Balkans qui le marquera profondément, comme en témoigne les quelques pages qu'il consacre à ce

⁵⁷² Entretien, Montréal, juillet 2006.

⁵⁷³ Lloyd Axworthy, *Navigating a New World. op. cit.*, p.47.

⁵⁷⁴ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 15 avril 1999.

voyage dans son ouvrage *Navigating a New World*.⁵⁷⁵ Lorsque la situation se dégrade au cours l'année 1997 et surtout tout au long de l'année 1998, le Kosovo se fait de plus en plus présent et pressant dans les discours et les actions du ministre. Exaspéré par les attermolements de la diplomatie internationale, dont le sommet du G8 à Birmingham en mai illustre l'incapacité à trouver une solution humanitaire rapide, Lloyd Axworthy réclame une intervention *manu militari* du Conseil de sécurité des Nations unies. Il se rendra d'ailleurs deux fois à New York. Sans succès. G8, Nations unies, OSCE, Russie, rencontres bilatérales avec les membres du Groupe de contact, le chef de la diplomatie canadienne multiplie les initiatives pour tenter de trouver une solution politique à la crise. Lors des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères du G8, il est parmi les plus actifs. Avec l'Allemand Fischer, le Britannique Cook et le Russe Ivanov, « *il semblait d'ailleurs plus à l'aise avec le format de consultation que ses homologues français et américain qui prisaient davantage les têtes à têtes* », se souvient un fonctionnaire canadien.⁵⁷⁶ Quoiqu'il en soit, le ministre n'a d'autre choix que de se rendre à l'évidence. Premier constat : la solution politique s'éloigne chaque jour un peu plus, à mesure que croie au sein des grandes chancelleries la conviction d'un recours à la force inéluctable. Second constat : le rôle du Canada reste et demeure marginal dans la crise, comparé à celui des États-Unis et des grands pays européens.

A l'été 1998, quand l'hypothèse d'une action musclée au Kosovo se fait de plus en plus probable, Axworthy comprend que les frappes auront lieu avec ou sans le Canada. Dès lors, l'enjeu pour lui devient clair. Il convient désormais de pousser au maximum l'agenda sur la sécurité humaine. A cet égard, si le ministre a longtemps privilégié une solution politique à la crise, c'est bien plus par souci de préserver des vies humaines, que par un quelconque respect pour l'autorité souveraine du président Milosevic à l'égard duquel il n'éprouve aucune sympathie. « *Il n'a jamais eu d'état d'âme pour le président yougoslave* », confesse-t-on ainsi dans son entourage.⁵⁷⁷ Le ralliement d'Axworthy à

⁵⁷⁵ Lloyd Axworthy, *Navigating a New World*, op. cit., pp. 169-176.

⁵⁷⁶ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁵⁷⁷ Entretien, Montréal, juillet 2006.

l'usage de la force apparaît néanmoins à certains en contradiction avec le concept de sécurité humaine. « *Le concept que défend le Canada n'était assurément pas à son meilleur dans de telles circonstances. (...) L'esprit de la sécurité humaine est plus proche de l'espoir lié aux droits de la personne que du fracas des bombardements* », pouvait-on ainsi lire dans *Le Devoir* à la fin du conflit.⁵⁷⁸ En guise de réponse, le ministre accroît un peu plus l'implication du Canada, notamment sur le front humanitaire. Et si l'impact potentiel de ces questions en politique intérieure entraîne une implication plus importante du Cabinet du Premier ministre, ce dernier continue de se faire discret et de laisser toute latitude à son ministre des Affaires étrangères.

Lloyd Axworthy est en effet, avec le ministre de la Défense, Art Eggleton, le ministre canadien le plus en vue durant la crise. Il multiplie les déclarations publiques et se présente en moyenne une fois par semaine devant les députés, à la Chambre des communes et les commissions spécialisées, pour les tenir informés des événements. En amont, et à la tête de la *Task Force*, Paul Heinbecker est la véritable cheville ouvrière du dossier. Il prépare et met en œuvre les positions et l'action du Canada, en étroite collaboration avec les représentants de la Défense et du Bureau du Premier ministre. Le groupe se réunit une fois par jour, avec le staff du ministre. On y attribue les tâches de chacun et rode le discours à destination de l'opinion publique, sous l'œil attentif de Jim Wright, le porte-parole du ministère. Régulièrement, ces réunions sont suivies d'une rencontre, en comité plus restreint, avec Lloyd Axworthy, Paul Heinbecker et quelques autres acteurs plus spécialisés sur certains enjeux. C'est là que le ministre prend les décisions avant d'aller les défendre auprès du Premier ministre. Soit en tête à tête avec Jean Chrétien, soit lors des réunions interministérielles ou avec le Cabinet, qui se tiennent en général chaque semaine, ou encore lors du caucus libéral, qui constitue un forum de discussion assez ouvert pour que ce type de question puisse y être débattue.

⁵⁷⁸ Christian Geiser, « Fin du conflit au Kosovo : le danger de la "sécurité humaine" », *Le Devoir*, 14 juin 1999. Voir également l'article de Wayne Nelles, « Canada's human security agenda in Kosovo and beyond », *International Journal*, vol. 57, été 2002, pp. 459-479.

En définitive, dans le cas du Kosovo, on est assez loin de l'image d'un Premier ministre, celle de Jean Chrétien en l'occurrence, décidant seul de la participation du Canada à la guerre au Kosovo. Le contexte de la décision révèle une réalité bien plus complexe. Le Premier ministre a effectivement pris les décisions importantes et été omniprésent, par l'entremise de son état-major, tout au long de la crise, en particulier dans sa phase militaire. C'est néanmoins très clairement le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, qui est le « *cerveau* » de l'affaire. Non seulement, il a donné l'impulsion à la politique étrangère du Canada sur ce dossier. Mais, il a également été le maître d'œuvre dans la gestion de cette crise, à la fois sur la scène internationale et intérieure. Un constat auquel la présence visible et audible de la Défense ne change rien. On en veut pour preuve le fait que la *Task Force* ait été confiée à un diplomate du ministère des Affaires étrangères. Faut-il en déduire que la première est subordonnée aux secondes ? Une question d'autant plus cruciale que l'aspect militaire de la crise, dont on peut dire qu'il était présent dans la plupart des têtes comme une issue possible très tôt dans les négociations, a fortement contribué à la présence remarquée d'un autre acteur important de la politique étrangère, la Défense. Souvent considéré en marge de la politique étrangère, le ministre de la Défense, ses fonctionnaires et les Forces armées ont, en effet, profité de l'occasion pour se rappeler aux bons souvenirs de tous lors du conflit.

3.4. La Défense à la manœuvre

Au courant de l'été puis de l'automne 1998, la gestion de la crise au Kosovo entre dans « *la phase de l'Alliance* » et le discours de fermeté se meut progressivement en menace. Ce qui n'était resté jusque là qu'un enjeu politique, à tout le moins voulu comme tel par les grandes chancelleries, se meut alors en question politico-militaire. Bien qu'il n'ait jamais été totalement exclu de l'affaire, l'acteur militaire gagne peu à peu en visibilité. Le ministre de la Défense, tout d'abord, prend part aux discussions et s'enhardit peu à peu en s'exprimant de plus en plus souvent sur le sujet publiquement. Par la suite, durant la guerre à proprement parlé, ce sont les instances militaires qui vont se joindre au

ministre de la Défense, occupant une partie du terrain médiatique pour ce qui est du discours opérationnel. Comment interpréter cette présence ostensible et ostentatoire de l'acteur militaire dans le champ de la politique étrangère en temps de guerre ? Relève-t-elle de la simple imagerie politique, une sorte d'orchestration symbolique de la nation en armes, se voulant à la fois solennelle et rassurante, à laquelle l'institution militaire consent d'autant plus volontiers qu'elle y voit la possibilité de démontrer son utilité, son professionnalisme, son humanité, etc. ? Ou, au contraire, faut-il voir dans cette intrusion du militaire la manifestation plus large d'une place accrue dans le processus décisionnel en période de guerre ? Cette question complexe renvoie alors inéluctablement à une autre qui ne l'est pas moins : quel est le rôle de la Défense en politique étrangère ? En guise de réponse partielle, la crise du Kosovo a montré que si la France et le Canada partagent bien le même principe de subordination du militaire au politique, la mise en œuvre de ce dernier diffère assez nettement d'un pays à l'autre.

3.4.1. *Le consul militaire en France: « Rênes courtes » ?*

Le rôle du ministère de la Défense et celui de l'institution militaire dans la formulation de la politique étrangère française sont des débats suffisamment vastes et complexes pour qu'ils ne puissent être abordés dans le cadre de cette recherche. De manière générale, la Défense est considérée comme étant « *au service de la diplomatie, permettant à la France de tenir dans le monde un rôle de grande puissance et étayant le principe de l'indépendance nationale* ». ⁵⁷⁹ C'est ainsi que l'avait voulu le général De Gaulle, en plaçant de manière ambiguë la Défense sous la double responsabilité du chef de l'État et du Premier ministre. Une subordination que la pratique des institutions sous la Cinquième République a confirmée, en consacrant à la fois « *la défaite des généraux* » et

⁵⁷⁹ C'est ainsi qu'elle est présentée dans l'ouvrage de Marie-Christine Kessler sur la politique étrangère française qui, de manière tout à fait symptomatique, aborde la Défense dans le chapitre traitant des *moyens* de la politique étrangère et non pas dans ceux consacrés aux *acteurs* de cette politique (sauf quelques lignes en ce qui concerne les états-majors du Premier ministre). Cf. Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, pp. 165-173.

la victoire du chef de l'État en faveur duquel elle a tranché très nettement pour ce qui est du contrôle de la Défense, en particulier lorsqu'il s'agit des actions militaires extérieures.⁵⁸⁰ Acceptable en théorie et dans la perspective d'une compréhension globale de la politique étrangère française, la thèse de la Défense comme instrument docile au service d'un Président omniscient et ayant pour seule raison d'être d'éclairer la décision, nous semble toutefois réductrice dans l'optique d'une démarche sociologique visant à rendre compte des enjeux et des jeux d'influence autour d'une décision particulière. De ce point, la crise du Kosovo a montré que si le rôle de la Défense est strictement encadré et que le militaire connaît sa place, ce dernier n'en dispose pas moins d'une marge de manœuvre, même étroite, dont il sait parfois jouer.

Dans le cas du Kosovo, l'implication de la Défense dans le processus décisionnel a pris principalement deux formes. Dès le début de la crise, le ministre de la Défense et ses conseillers participent, aux côtés du Président, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères et de leurs cabinets respectifs, aux réunions spécialisées, comités et conseils restreints au sommet de l'État. La présence militaire s'exprime également par l'entremise des cabinets militaires dont le chef fait fonction de conseiller militaire (le « consul ») au niveau du Premier ministre, du ministre de la Défense et du Président, ce dernier étant par ailleurs en relation étroite et directe avec le chef d'État-major des armées (CEMA). Ces trois niveaux de représentation militaire ont joué un rôle important dans la gestion de la crise du Kosovo. Ce faisant, ils ont confirmé une tradition bien enracinée en France qui veut, compte tenu du rôle que cette dernière s'octroie sur la scène internationale et de la priorité absolue qu'elle attache à son indépendance nationale, que la Défense ait son mot à dire sinon dans la formulation à tout le moins dans la mise en œuvre de la politique étrangère.

Lorsqu'on demande aux différents protagonistes *« quels sont les principaux acteurs de la décision qui a conduit la France à participer à l'intervention militaire ? »*, le ministère de la Défense fait quasi-systématiquement partie du quatuor gagnant. Bien qu'il

⁵⁸⁰ Voir Samy Cohen, *La défaite des généraux*, Paris, Fayard, 1994.

ne soit jamais cité en tête et que les avis divergent quant à la nature réelle de son influence, il n'en demeure pas moins omniprésent, à la différence notable de son équivalent canadien au moins aussi quasi-systématiquement oublié. En juin 1998, alors que jusque là seul le ministre des Affaires étrangères s'est montré vocal sur le sujet, le ministre de la Défense, Alain Richard, interrogé sur le Kosovo, déclare :

Tout notre système militaire ne vise pas simplement à attendre ou à s'auto-entretenir. Il vise à traiter des crises et ce qui fait la particularité de la France avec quelques autres pays, c'est qu'elle s'engage vraiment, elle prend parti dans des crises et quand elle a pris parti, elle en tire les conséquences, y compris au risque de ses hommes et de ses armes. Notamment, ça a été le cas déjà en Bosnie, et aujourd'hui au Kosovo, nous avons fait des propositions pour rendre obligatoire le règlement politique en se rendant compte que, l'expérience nous l'a hélas montré, Milosevic est quelqu'un qui change de comportement devant la force.⁵⁸¹

Une déclaration lapidaire qui, lue rétrospectivement, peut paraître annonciatrice du changement d'état d'esprit qui s'amorce à cette période du côté des décideurs français et qui confirme le propos de ce représentant français de la Défense selon qui « *à partir de l'été 1998, il n'y avait plus de débat et c'était un devoir d'intervenir* ».⁵⁸² Le ministre de la Défense que l'on verra d'ailleurs par la suite s'exprimer à plusieurs reprises dans les médias, à la télévision notamment, au moment de l'ordre d'activation donné à l'OTAN en octobre, puis dans le cadre de l'« affaire Bunel »⁵⁸³ en novembre, et de nouveau sur le Kosovo en décembre.⁵⁸⁴

Lorsque commencent les frappes fin mars, Alain Richard est sur tous les fronts. Dans les médias où il participe activement à l'effort global de communication entrepris par le gouvernement, mais aussi devant la représentation nationale, pour les questions

⁵⁸¹ Alain Richard, ministre de la Défense, interview sur France-Info, Paris, 19 juin 1998.

⁵⁸² Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵⁸³ Le commandant français Pierre-Henri Bunel, chef de cabinet du représentant militaire français à l'OTAN, a été accusé puis condamné par les autorités françaises pour intelligence avec une puissance étrangère. Il a été reconnu coupable d'avoir livré aux services secrets serbes, durant l'été 1998, des informations de l'OTAN classifiées. Cela a contribué à alimenter la polémique, au sein de l'Alliance, selon laquelle l'armée française était partie prenante et proserbe dans la crise du Kosovo.

⁵⁸⁴ Alain Richard, ministre de la Défense, interview dans l'émission « Les 4 vérités », sur France 2, Paris, 12 octobre 1998 ; interview au JT de France 2, Paris, 4 novembre 1998 ; et, interview sur TV5, Paris, 9 décembre 1998.

d'actualité et devant les commissions des Affaires étrangères et de la Défense. Avec le ministre lui-même, son chef de cabinet, Dominique Comblès de Nayves, son conseiller militaire, le Général Thorette, ses conseillers diplomatiques, Pierre Buhler et Jacques Audibert, et le directeur de la délégation aux Affaires stratégiques (DAS), Marc Perrin de Brichambault, le ministère de la Défense est plutôt bien représenté aux rencontres quotidiennes sur le sujet. De ce point de vue, le tournant militaire pris par la crise a probablement contribué à survaloriser le rôle de la Défense dans la gestion du conflit. Si celle-ci a été d'emblée associée aux discussions, son influence dans ce dossier tient probablement moins au ministre en tant que tel, qui demeure finalement l'élément politique au sein de l'institution, qu'aux militaires qui représentent l'élément plus technique et l'expertise véritable. En la matière, ce sont les consuls qui ont un rôle à jouer et notamment le premier d'entre eux dans la hiérarchie militaire, le chef d'état-major des armées.

Le chef d'état-major des armées (CEMA) est le premier militaire de France puisque qu'il a autorité sur les trois armées. Il est officiellement « *conseiller du gouvernement. Il assiste le ministre de la Défense dans ses attributions relatives à la préparation et l'emploi des forces et à leur organisation générale. Sous l'autorité du président de la République et du gouvernement, il assure le commandement de l'ensemble des opérations militaires* ». ⁵⁸⁵ En pratique, il prend ses instructions du Président ou à la rigueur du chef d'état-major particulier de ce dernier. ⁵⁸⁶ Le Kosovo n'a pas fait exception à cette règle constitutionnelle, établie par décret en 1971. Dans ce cas néanmoins, la relation privilégiée entre le Général Kelche et le Président Chirac s'impose également comme une nécessité pratique dans la mesure où le second est en contact direct avec le Président Clinton, seule autorité reconnue par le SACEUR Wesley Clark. Son rôle de premier conseiller vaut également au Général Kelche d'être régulièrement consulté par

⁵⁸⁵ Ministère de la Défense.

www.defense.gouv.fr/ema/decouverte/le_chef_d_etat_major/fonction/fonction, page consultée le 23 mai 2007.

⁵⁸⁶ Cf. Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, p. 169.

son ministre, Alain Richard, et par Matignon. Avant la crise, il bénéficie déjà de la confiance du sommet de l'État et de la crédibilité nécessaire pour que ses avis aient du poids, ce qui, dans les faits, semble avoir été plutôt le cas.

En amont, au fur et à mesure que la logique du recours à la force devient évidente, l'avis du CEMA est sollicité. « *Que vaut l'engagement de l'action avec l'OTAN ? Combien de temps l'opération va-t-elle durer ? Quelles peuvent être les pertes ? Y a-t-il un risque d'échec ?* ».⁵⁸⁷ Autant de questions dont l'importance est primordiale dans l'équation politique du choix de l'option militaire et sur lesquelles il se doit d'éclairer les décideurs. Difficile de se prononcer avec certitude sur ce qui ressort exactement de ces consultations. Une chose est claire néanmoins : l'option aérienne s'impose rapidement dans l'esprit des dirigeants et avec elle, la conviction (l'espoir) que les deux indicateurs cruciaux de toute opération de ce type, la « faisabilité et le risque », sont favorables. Avec le début de la guerre, le rôle du CEMA s'accroît encore. Il devient l'informateur privilégié du Président sur le terrain, en temps réel. Chaque matin, à 7h00 précises, il fait rapport de la situation au Président. Il gère également la chaîne opérationnelle, avec à sa charge, la responsabilité de jongler entre les impératifs politiques et les nécessités du terrain. En la matière, lorsqu'il ne partage pas les arguments avancés par le politique, conscient que le « *courage de ses idées* » doit être allié « *choix de ses combats* », il le fait savoir, à deux reprises au moins.⁵⁸⁸ Une première fois, contre les parachutages humanitaires réclamés par le Président qui veut envoyer un signe fort à destination des réfugiés et de l'opinion publique. Une autre fois, contre le remplacement du porte-avions Foch par une simple frégate dans l'Adriatique, là aussi voulu pour des motivations politiques liées à la visibilité de la France. En dépit de son désaccord, le président a tranché et le CEMA tentera en vain de convaincre le SACEUR du bien-fondé du largage humanitaire puis ordonne l'envoi de la frégate en Adriatique.⁵⁸⁹ Par la suite, le CEMA

⁵⁸⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵⁸⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵⁸⁹ Voir notamment, Jean Guisnel, « Jean-Pierre Kelche : un politique en général », *Le Point*, 9 juillet 1999.

sera consulté régulièrement, entre autres sur les implications d'une intervention terrestre ou sur le choix de la zone française lors du déploiement de la KFOR.

En marge de la relation entre le président et le CEMA, il y a un second rouage militaire au niveau de la prise de décision. Celui-ci se compose principalement du chef d'état-major particulier du Président (CEMP), l'Amiral Delaunay (remplacé en avril par le Général Bentégeat), et des deux chefs des cabinets militaires du Premier ministre et du ministre de la Défense, le Vice-Amiral Dumontet et le Général Thorette. Les postes des ces deux derniers sont d'autant plus importants en cohabitation qu'ils sont « *deux des conseillers les plus proches des deux seuls responsables de l'exécutif auxquels la Constitution de 1958 confère des attributions en matière de défense aux côtés du chef de l'État* ». ⁵⁹⁰ Pour ce qui est de l'Amiral Delaunay, il a été nommé en 1995, peu après l'élection présidentielle. Au moment où la crise du Kosovo éclate, les deux hommes se connaissent bien et le CEMP a toute la confiance du Président. Il lui est dévoué et sera dans les mois qui précèdent la crise l'oreille et la bouche du Président. Son successeur, le général Bentégeat prend la relève en pleine crise mais connaît déjà bien les rouages de la machine. ⁵⁹¹ De manière générale, les trois consuls ont pour fonction essentielle de faire le lien entre le politique et les armées. Dans le cas du Kosovo, leur tâche consiste avant tout à s'assurer que l'information circule bien d'un ministère à l'autre et que tout le monde est sur la même longueur d'onde. Pendant la crise, chaque mardi, les trois consuls et le CEMA se retrouvent dans le bureau de ce dernier pour les échanges de questions et les positions du politique. Puis, ils s'en retournent faire rapport. Leur poids est d'autant plus grand que ce sont eux qui fréquentent les décideurs au quotidien.

Enfin, il est essentiel de souligner le rôle d'un organe rattaché au ministère de la Défense, la Délégation aux affaires stratégiques (DAS). Si celle-ci n'a pas formellement son mot à dire dans la décision, elle a grandement contribué à l'éclairer. Organe de

⁵⁹⁰ Jacques Isnard, « Nouveaux chefs militaires à Matignon et à la défense », *Le Monde*, 15 juin 1998.

⁵⁹¹ Bentégeat était, entre 1993 et 1996, l'adjoint de l'EMP, le Général Quesnot. Par ailleurs, directeur adjoint à la délégation des Affaires stratégiques (DAS) au ministère de la Défense depuis septembre 1998, lorsqu'il est nommé, il connaît à la fois le dossier yougoslave et son ministre, Alain Richard.

proposition, la DAS a un rôle d'analyse de situation et de recherche de solutions permanentes sur tous les plans. Au moment de la crise du Kosovo, elle mène depuis longtemps une réflexion active sur le dossier et bénéficie d'une expertise reconnue. Il suffit pour s'en convaincre de discuter avec le responsable de la zone Balkans, Gilles Pernet, administrateur hors-cadre à la DAS depuis plus de dix ans, pour comprendre que les analystes maîtrisent le sujet. Bon nombre des acteurs du Kosovo y ont d'ailleurs fait leurs premières armes sur la Yougoslavie. Ainsi, Jean-Claude Mallet avant d'être nommé Secrétaire général de la défense nationale était directeur de la DAS depuis 1992. Les conseillers militaires du Président et Premier ministre sont également passés par là, le général Bentégeat en tant que directeur adjoint et le vice-amiral Dumontet comme sous-directeur régional. Dans les faits, la DAS participe aux réunions préparatoires du SGDN. Pendant la guerre du Kosovo, son directeur, Marc Perrin de Brichambault, assiste à certains des conseils et comités restreints. Outre le fait d'être l'organisation de la Défense par où passent nombre des professionnels de l'État en charge des questions de sécurité et de défense, ce qui n'est déjà en soi pas innocent quant à ses fonctions socialisatrices, la DAS sera l'un des principaux artisans de l'idée, longtemps défendue par la France comme solution de sortie de crise, d'autonomie substantielle pour la province du Kosovo, avant de s'aligner progressivement sur celle d'une indépendance.

En définitive, la Défense est omniprésente par de multiples canaux durant toute la crise du Kosovo et pas seulement pendant la durée de la guerre. Le ministre participe à toutes les discussions sans exception et donne son avis. Pour ce qui est des conseillers militaires, leur poids effectif sur la décision est plus difficile à mesurer. « *Ils ont toujours fait joué leur influence sur le Président* », analyse un des principaux acteurs de la crise, précisant cependant qu'ils ont « *un pouvoir d'initiative seulement à partir de la consigne politique* ». ⁵⁹² Comme en témoignent les épisodes du largage humanitaire et de la frégate, dans les situations de crise, ce sont avant tout les responsables politiques qui conduisent,

⁵⁹² Entretien, Paris, juillet 2006.

« *rênes courtes* », les opérations.⁵⁹³ Par ailleurs, il n'est pas inutile de rappeler que le choix des conseillers militaires auprès des cabinets politiques se fait en conseil des ministres, parfois contre l'avis de la haute hiérarchie militaire, comme cela a pu être le cas pour plusieurs des consuls impliqués dans la crise du Kosovo.⁵⁹⁴ Si cela tend à confirmer que le militaire reste fonctionnellement assujéti au politique, le soin avec lequel les décideurs politiques choisissent leurs conseillers militaires montre *a contrario* l'importance que les premiers accordent aux seconds dans l'exercice des fonctions qui leur incombent. Une fenêtre d'opportunité, en termes d'influence et d'agenda à pousser, certes très légèrement entre-ouverte, mais qui tend toutefois à s'agrandir quelque peu en situation de crise (dont la guerre fait partie) et dans laquelle la Défense et ses représentants n'hésitent pas à s'engouffrer, comme l'a montré le cas du Kosovo en France.

3.4.2. Au Canada : « *Si on peut, pas si on veut!* »...

Au petit jeu de la hiérarchisation des acteurs clés de la crise côté canadien, le ministère de la Défense nationale (MDN) est sans aucun doute le grand perdant. Son poids dans le processus décisionnel est considéré par la plupart des protagonistes, à de rares exceptions près, comme très marginal sinon nul. « *La Défense a exécuté mais n'a pas eu voix au chapitre ni l'initiative pour la décision* », résume ainsi un représentant du MAECI qui ne se « *rappelle même pas avoir croisé une seule fois un représentant du MDN durant les réunions sur la crise du Kosovo* ». ⁵⁹⁵ Une remarque assez symptomatique de la manière dont le MDN est généralement perçu, qui mérite toutefois d'être nuancée. Ne serait-ce que parce que le ministre de la Défense, Art Eggleton, et le chef d'état-major de la défense, le général Baril, ont bien assisté à la plupart des réunions

⁵⁹³ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁵⁹⁴ Ce qui a été notamment le cas lors de la nomination du général Bentégeat à l'EMP et avec celle de son prédécesseur à ce poste, l'Amiral Delaunay à la tête de la marine. Voir les articles consacrés à ces désignations, « Un marsouin à l'Élysée », *Le Figaro*, 8 avril 1999 et Jacques Isnard, « L'amiral Delaunay, prochain chef d'état-major de la marine », *Le Monde*, 24 mars 1999.

⁵⁹⁵ Entretien, Montréal, août 2006.

du Cabinet, y compris en comité restreint. Elle n'en traduit pas moins une perception plus globale et largement répandue selon laquelle la Défense n'a jamais été considérée par les responsables politiques comme une dimension de la politique extérieure du Canada, au même titre par exemple que les Affaires étrangères ou le Commerce international. Si l'*Énoncé de politique internationale du Canada*, paru en 2005, semblait la promettre à un meilleur sort, au moins sur le papier, la défaite de Paul Martin en 2006 n'aura pas permis de le confirmer en pratique.⁵⁹⁶ Ainsi, la Défense et le militaire seraient au mieux cantonnés à un rôle de supplétif, un levier utilisé par les décideurs lorsqu'il devient pressant que le Canada « paie son dû », tantôt à la communauté internationale (avec le maintien de la paix par exemple), tantôt aux États-Unis (avec l'OTAN notamment).⁵⁹⁷ Si ce tableau assez sombre n'est pas sans fondement, il apparaît toutefois un peu plus contrasté à la lumière du Kosovo.

De manière générale, l'influence de la Défense dans la formulation et la conduite de la politique étrangère est faible et sans commune mesure avec celle des Affaires étrangères, la coordination entre les deux étant du reste le plus souvent laborieuse.⁵⁹⁸ Sur le plan institutionnel, elle peut toutefois en théorie s'exprimer à trois niveaux principaux. Par le biais du ministre de la Défense, tout d'abord, dont les militaires se plaisent cependant à dire que son profil est avant tout celui d'un « *gestionnaire du budget de la défense* ». ⁵⁹⁹ Le jugement peut paraître sévère. Il n'en est pas moins globalement assez

⁵⁹⁶ En effet, le gouvernement Martin a tenté de rationaliser la politique extérieure du Canada en proposant un partage mieux établi des tâches des différents acteurs et une meilleure coordination entre eux. Ainsi, dans l'*Énoncé de politique internationale du Canada*, la Défense se voyait, au moins sur le papier, octroyer une place à part entière, sous la forme d'un livret qui lui est pleinement consacré, aux côtés des Affaires étrangères, du Commerce international et de l'Agence canadienne de développement international.

⁵⁹⁷ Pour une illustration de cette thèse, voir entre autre Michel Fortmann, Albert Legault et Stéphane Roussel, « De l'art de s'asseoir à la table. Le Canada et les négociations européennes sur l'*Arms Control* (1972-1986), dans Paul Létourneau (dir.), *Le Canada et l'OTAN après quarante ans*, Québec, CQRI, 1992, pp. 138-191.

⁵⁹⁸ Sur les problèmes de coordination entre Défense et Affaires étrangères, voir notamment David King, « We Need a Romanow Commission for Defence and Foreign Policy », *Options politiques*, vol. 23, no. 3, avril 2002, pp. 11-12. Sur le processus décisionnel et la défense, voir l'ouvrage déjà ancien de Danford W. Middlemiss et Joel J. Sokolsky. *Canadian Defence. Decisions and Determinants*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1989.

⁵⁹⁹ Entretien, Montréal, août 2006.

lucide si l'on regarde le profil des ministres qui se sont succédés à ce poste. En théorie, le ministre est celui qui bénéficie de la plus forte influence sur le plan politique, à la fois parce qu'il appartient au même parti que le gouvernement mais aussi parce qu'il se fait souvent l'arbitre des enjeux financiers reliés à son ministère. Le seul militaire dans l'appareil gouvernemental se trouve au cabinet du Premier ministre. Un Brigadier-général qui fait office de *consul* (et d'adjoint) du conseiller à la sécurité. Mais c'est surtout ce dernier, un civil, qui a un rôle prépondérant sur les questions de sécurité. Enfin, le troisième niveau est celui du chef d'état-major de la Défense (CEMD). Il répond fonctionnellement au cabinet du Premier ministre à travers le ministre de la défense. Dans les faits, il a souvent une relation directe – et parfois personnelle – avec le Premier ministre lui-même. Des trois, il est incontestablement celui qui a vocation à peser *militairement* dans le processus décisionnel.

Au niveau du ministère de la Défense, la relation privilégiée entre Jean Chrétien et Lloyd Axworthy a « fait de l'ombre » à Art Eggleton. Elle a semblé limiter considérablement son influence dans la gestion de la crise du Kosovo, celle-ci étant monopolisée par les deux anciens compères. En interne, une fois le cadre général mis en place, l'interface régulière entre le politique et le militaire est assurée par le directeur général de la Politique de sécurité internationale. Il lui incombe de gérer la mise en oeuvre, donc de traiter avec le Conseil privé, les Affaires étrangères, et l'ACDI, ainsi que l'ONU et l'OTAN de toutes les questions concernant la dimension politique de défense des missions potentielles ou en cours. Une fois son travail fait, il passe la main au sous-chef d'état-major qui gère les opérations proprement dites. Une autre source importe dans le processus, parce que la plus proche du dossier au jour le jour, est le Directeur de la Politique OTAN, le Capitaine de vaisseau Drew Robertson. L'ensemble était chapeauté par Ken Calder, sous-ministre adjoint au ministère de la Défense et habitué du ministère depuis 1986.

Le CEMD dépend fonctionnellement du ministre de la Défense mais peut avoir un accès direct au Premier ministre.⁶⁰⁰ En pratique, rares sont les chefs d'état-major depuis le général Dextraze à s'être prévalus d'une relation privilégiée avec le Premier ministre, en l'occurrence Trudeau, qui n'avait pourtant pas la réputation d'apprécier particulièrement les militaires. En la matière, le général Baril part de loin lorsqu'il arrive en poste en 1997. Non seulement, la cote des militaires est au plus bas depuis l'affaire de la Somalie mais Jean Chrétien n'est pas reconnu pour sa sympathie débordante à l'endroit des militaires dont il se méfie.⁶⁰¹ En particulier, depuis la « trahison » dont il s'est senti victime dans le dossier des hélicoptères HE-101.⁶⁰² Le nouveau CEMD bénéficie toutefois d'une bonne expérience des relations avec le politique après plusieurs années passées aux côtés du secrétaire général des Nations unies, Boutros Ghali, et du secrétaire adjoint au département des opérations de maintien de la paix (DPKO) qui, à l'époque, n'était autre que Kofi Annan. Une expérience et un réseau de contact noué à New York ont indiscutablement joué en sa faveur. D'emblée, le Premier ministre lui assure qu'il a un accès direct à lui. Malgré la marge étroite dont il disposait, le CEMD n'en a pas moins essayé de faire jouer son influence. Dans les faits, il semble être parvenu à tirer son épingle d'un jeu qui s'annonçait plutôt compromis. Même si son influence est restée de manière générale assez restreinte, « *il a été plus présent que beaucoup d'autres et a projeté un leadership différent* », assure-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁶⁰³

La dynamique entre le politique et le militaire évolue-t-elle dans le cas particulier de l'envoi de soldats hors du territoire ? L'implication de ce dernier y est certes plus notable. Le général Baril explique ainsi qu'il n'y a pas une seule fois où les troupes ont

⁶⁰⁰ Sur l'évolution du rôle du CEMD, voir Douglas Bland, *Chiefs of Defence. Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, CISS, 1995.

⁶⁰¹ Suite à la mort en mars 1993 d'un jeune Somalien torturé, neuf membres des Forces canadiennes du Régiment aéroporté, dont le commandant du Régiment, ont été traduits devant la justice. Malgré le verdict d'acquittement, l'épisode, qui a révélé d'autres cas de torture, a fait scandale au Canada et contraint le gouvernement libéral à dissoudre le régiment.

⁶⁰² Pour une analyse, particulièrement critique, de l'action de Jean Chrétien vis à vis des Forces canadiennes, qui donne au passage un bon aperçu de l'estime réciproque entre les deux, voir Martin Shadwick, « Le legs de Chrétien », *Revue militaire canadienne*, hiver 2003-2004, pp. 68-69.

⁶⁰³ Entretien, Montréal, septembre 2006.

été déployées à l'étranger sans qu'il ne se soit entretenu avec le Premier ministre pour le « rassurer sur leur capacité à y aller ». ⁶⁰⁴ Reste que cela ne change pas fondamentalement la donne classique de la relation entre Défense, Premier ministre et Affaires étrangères. Le Cabinet ou le MAECI, moteur dans le domaine du maintien de la paix, donne et ordonne l'impulsion puis se retourne vers la Défense afin qu'elle traduise la décision politique en termes de ressources. Le MDN est chargé de « dire si on peut, pas si on veut », explique ainsi un ancien officier canadien. ⁶⁰⁵ Dans certains cas, cela se résume non pas à « si » mais à « combien » on peut. En d'autres termes, la marge de manœuvre du militaire dans ce type de situation se réduit le plus souvent à une discussion sur les moyens à disposition, ce que la crise du Kosovo a d'ailleurs confirmé. « Ce qui reste gravé dans ma mémoire, c'est avec quelles ressources on y va ? », explique le CEMD qui ne se souvient pas en outre qu'il y ait eu de réelles oppositions à l'intervention lors des réunions du Cabinet auxquelles il a été « associé » dès le début de la crise. ⁶⁰⁶

Sur les scénarios opérationnels qu'il élabore, en collaboration avec le sous-ministre et le quartier général, avant de les valider auprès du ministre de la Défense et approuver par le Premier ministre, le CEMD a un poids. Les militaires ont réussi à imposer, contre les *desiderata* du politique qui trouvait l'option trop coûteuse, un seuil d'engagement des Forces à 1500 soldats dans le cas d'une opération terrestre potentielle. Une fois le conflit entamé, et face aux pressions de l'OTAN, le Premier ministre et le CEMD prennent ensemble la décision de réviser ce seuil à la baisse de quelques centaines d'hommes, ce qui vaudra au passage à ce dernier quelques inimitiés non seulement pour ne pas avoir maintenu une position de fermeté mais également pour avoir traité directement l'affaire avec le Premier ministre. Si le MDN a été omniprésent durant la guerre, en particulier au sein des réunions restreintes et de la *Task Force* sur le Kosovo, le fait que cette dernière ait été placée sous la direction d'un fonctionnaire des Affaires étrangères est néanmoins symptomatique de la place secondaire accordée à la Défense.

⁶⁰⁴ Entretien, Ottawa, août 2006.

⁶⁰⁵ Entretien, Montréal, août 2006.

⁶⁰⁶ Entretien, Ottawa, août 2006.

Un constat qui peut s'étendre en effet à la politique de sécurité et de défense du Canada essentiellement pilotée par le MAECI qui a la charge du *groundwork*, la décision finale revenant au Premier ministre. « *Le politique gère ses relations avec le militaire afin de ne pas avoir besoin de sa présence* », explique un ancien militaire canadien non sans une certaine lucidité.⁶⁰⁷ Dans la crise du Kosovo, cette subordination – que certains n'hésitent pas à qualifier de « *vassalisation* » – a été cependant beaucoup moins manifeste en raison de la convergence de vues entre le Premier ministre, les Affaires étrangères et la Défense. Les premiers ayant pris soin au passage de ménager la dernière, conscient que le consensus passait aussi par le biais de l'OTAN.

La crise du Kosovo a été orchestrée, en France et au Canada, par un cénacle relativement restreint de professionnels de l'État. Ces responsables, politiques et bureaucrates, sont parvenus à conserver la mainmise sur une large part du processus, des négociations diplomatiques à l'intervention militaire, ce qui, répétons-le, ne signifie pas qu'ils aient été seuls à l'influencer. Face aux autres acteurs et aux sollicitations de l'environnement extérieur, ce sont néanmoins eux qui ont élaboré les réponses en termes de politique étrangère française et canadienne. Un peu plus de deux ans après la fin du conflit au Kosovo, à New York, le 11 septembre 2001, deux avions s'écrasaient dans les tours du World Trade Center. Deux événements sans lien direct et sans comparaison possible, à l'exception notable des responsables en charge d'élaborer la réponse de la France et du Canada dans cette nouvelle crise. Ainsi, un article paru dans *Le Monde*, fin octobre 2001, s'interroge sur la manière dont la France gère l'évènement. On retrouve à peu de choses près, le même groupe d'individus dans la « cellule de crise » post-attentats du 11 septembre que celle qui présidait aux destinées du Kosovo. Les dates mises à part, on pourrait penser qu'il s'agit là d'une description des réunions restreintes pendant la guerre contre Belgrade.

⁶⁰⁷ Entretien, Montréal, août 2006.

Sur la plaque un peu vieillotte, accrochée à la porte, on lit : " cellule de crise ". C'est là souvent, dans cette salle capitonnée du Quai d'Orsay, qu'ils se retrouvent. Jeudi 17 octobre, ils y étaient encore pour une de ces réunions qui se tiennent maintenant régulièrement depuis le 11 septembre. (...) ils sont une dizaine à se retrouver. Le général Henry Bentegeat, chef d'état-major de la présidence de la République, le vice-amiral Alain Dumontet, chef du cabinet militaire à Matignon, le chef d'État-major des armées, Jean-Pierre Kelche, le secrétaire général de la défense nationale, Jean-Claude Mallet, ainsi que Jean-Marc Rochereau de la Sablière, conseiller diplomatique du président de la République, Dominique Combes de Nayves, directeur du cabinet du ministre de la Défense Alain Richard, prennent place autour de la table ovale, dans de gros fauteuils tournants en skaï beige, autour du directeur du cabinet d'Hubert Védrine, Pierre Sellal. Devant eux, sont déployées les cartes très détaillées du théâtre des opérations.⁶⁰⁸

Finalement, qu'il soit question de politique étrangère, de sécurité ou de défense, peu importe le type de crise qui survient, préparés à tout, les professionnels de l'État sont là, en France comme au Canada.

Dans l'éventail des options à leur disposition pour gérer la crise du Kosovo, pourquoi ces professionnels ont-ils décidé que les pays, dont ils ont la charge de conduire la politique étrangère, devaient partir en guerre contre le régime de Belgrade ? Les facteurs exogènes tels que l'environnement international, l'impératif humanitaire, les valeurs morales, la pression de l'opinion publique ou les calculs de *realpolitik* sont importants et ne peuvent ni ne doivent être exclus de l'analyse. Ils nous semblent cependant très insuffisants. D'abord parce que pris comme tels, ils ne nous apprennent rien. La notion de puissance européenne, par exemple, n'a de sens qu'en référence à un contexte ou un champ particulier, celui de la politique mondiale, de la politique étrangère, etc. On peut penser que sa résonance sera largement moins forte dans le champ artistique. Ensuite, ces facteurs ne sont pas comme les tables de la loi, gravées dans le marbre *ad vitam aeternam*, attendant simplement que quelques uns s'en fassent le porte-parole. Ils font l'objet d'une interprétation et d'une réinterprétation constante de la part des décideurs. Enfin, ces facteurs exogènes nous éclairent peu sur le noyau décisionnel en tant que tel, donc sur le contexte interne de la décision. Afin de remédier à ces lacunes, il

⁶⁰⁸ Raphaëlle Bacque et Ariane Chemin, « Malgré leurs rivalités, M. Chirac et M. Jospin gèrent la crise internationale », *Le Monde*, 20 octobre 2001.

devient, dans un premier temps, indispensable de pénétrer le cercle de ces professionnels, d'en comprendre les logiques et les stratégies. Ce qui les divise. Ce qui les unit.

CHAPITRE 4

Esprit d'État, es-tu là ?

La politique étrangère n'est pas un champ d'acteurs neutres et désintéressés naturellement portés au consensus, mais le lieu d'une confrontation – qui n'exclut évidemment ni le compromis ni les alliances – entre les objectifs, les intérêts et les logiques des différents acteurs qui y prennent part. « *Étant une source autonome de pouvoir, l'État est (...) un enjeu de la lutte politique et non un lieu de réconciliation d'intérêts opposés* », résumaient Badie et Birnbaum, dans leur *Sociologie de l'État*.⁶⁰⁹ Une décision telle que l'envoi de troupes au Kosovo n'est pas l'aboutissement d'un processus linéaire, rationnel et homogène, conduit par des professionnels agissant au nom d'un intérêt national abstrait et prédéterminé s'imposant à eux telle une révélation. Elle n'échappe pas à une lutte très concrète entre ces professionnels, qui ont des intérêts propres et poursuivent des objectifs spécifiques, sur la base desquels ils tentent d'imposer leur conception de l'intérêt national.

Si l'intérêt national se voyait à l'œil nu, les luttes politiques intérieures n'auraient pas d'objet. Elles ont précisément pour but de mettre les prétendants en mesure d'imposer aux autres l'interprétation qu'ils s'en font. Et s'il était passible de démonstrations par lignes et figures, la science politique serait une branche de la géométrie, unissant les hommes au lieu de les diviser. Mais de ce qu'il ne soit pas mesurable ni univoque, il ne se déduit pas qu'il est irrationnel ; il n'a pas d'objectivité comme une table ou un théorème ; il en a comme une tendance et une constante.

écrivait ainsi Régis Debray, en 1984.⁶¹⁰ Du point de vue de l'analyse, une telle approche n'est pas sans conséquences et engage le chercheur dans toute une série de nouveaux questionnements. Quels sont ces enjeux et ces intérêts ? Comment se manifestent-ils ? Selon quelles stratégies et quelles logiques ces acteurs, tentent-ils de faire

⁶⁰⁹ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, cité dans Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational*, op. cit., p. 119.

⁶¹⁰ Régis Debray, *La puissance et les rêves*, Paris Gallimard, p. 128.

prévaloir leur conception propre? Autant d'interrogations fondamentales qui cependant ne suffisent pas pour appréhender une pratique telle que celle de l'intérêt national en politique étrangère.

En effet, au-delà de ces luttes et des différences entre ces acteurs, il est tout aussi (sinon plus) important encore de comprendre ce qui relie ces professionnels entre eux. Car aussi conflictuelle soit-elle, la décision de politique étrangère s'inscrit dans un cadre préétabli qui limite d'emblée le champ des possibles, avec lequel les acteurs ne peuvent réellement rompre, faute de quoi ils risqueraient de se voir aussitôt exclus. Les professionnels partagent ainsi un certain nombre d'intérêts fondamentaux, liés notamment à l'existence même du champ auquel ils appartiennent, qu'ils ne remettront pas en cause, à moins de circonstances véritablement critiques. On les imagine mal, par exemple, renier le rôle prépondérant de l'État en politique étrangère alors même que c'est de celui-ci qu'ils tirent leur légitimité et leurs ressources. De là, un accord tacite sur un certain nombre de règles du jeu, inscrites parfois si profondément qu'elles échappent à toute objectivation, qui constituent ce que nous appelons, en référence à un article de Bourdieu, *l'esprit d'État*.⁶¹¹ Ce sont les fondements de ce dernier, fait de *luttes* et de *constantes*, pour reprendre la dichotomie proposée par Debray, que le présent chapitre entend examiner, en tentant de mesurer l'importance et l'influence de chacune sur la manière dont les professionnels ont appréhendé et géré la crise du Kosovo. Dans cette perspective, la comparaison entre la France et le Canada devient d'autant plus intéressante qu'elle repose sur deux acceptations sensiblement différentes de l'État. En effet, si en France et au Canada, ces professionnels partagent les valeurs semblables de deux démocraties occidentales et les aspirations communes des serviteurs de l'État, ils répondent néanmoins à des traditions très différentes quant à la place et au rôle de cet État, une tradition républicaine et jacobine pour la première contre une tradition libérale et une structure fédérale pour la seconde. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, si ces

⁶¹¹ Pierre Bourdieu « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 96-97, mars 1993, pp.49-62.

fondements distincts n'empêchent pas des ressemblances de taille quant au comportement individuel de ces professionnels, ils contribuent néanmoins à façonner des logiques collectives parfois très différentes, qui se manifestent particulièrement au niveau des schémas mentaux à partir desquels les uns et les autres abordent la politique étrangère.

La gestion de la crise au Kosovo et le choix de recourir à l'option militaire contre le régime de Belgrade n'a pas semblé engendrer de dissensions majeures entre les professionnels en charge du dossier. Tout du moins, les repositionnements des uns et des autres au cours des événements n'ont pas donné lieu à des revirements bruyants au sein du cénacle, qu'il s'agisse, par exemple, de l'évolution graduelle vers la solution militaire ou du contournement du Conseil de sécurité des Nations unies. Le plus important n'est pas tellement de chercher à tout prix à déceler des oppositions là où il n'y en a pas forcément. Encore que cela permette d'éviter de renvoyer l'image (erronée) d'une décision d'emblée unanime et de lui attribuer une rationalité *ex-post* alors qu'elle n'est, ni plus ni moins, que le fruit d'un consensus parfois âprement disputé, auquel se sont ralliés bon gré mal gré et *a posteriori* ceux qui n'y étaient pas forcément favorables au départ. En revanche, il est essentiel de s'interroger sur les enjeux que ce type de décision soulève, les logiques qu'elle met en lumière et les stratégies de positionnement auxquelles elle donne lieu. Si la pratique et le discours de l'intérêt national se présentent sous les traits du désintéressement, il y a bien pour les acteurs un intérêt à l'intérêt national. Ces enjeux ne se donnent pas facilement à voir au non-initié. D'abord, parce qu'ils sont parfois méconnus ou mal reconnus des acteurs eux-mêmes. Ensuite, parce que la plupart du temps, ils sont, consciemment ou non, minimisés et passés sous silence. Ce sont néanmoins ces enjeux que nous tenterons de mettre à jour à travers une reconstruction des pratiques de ces acteurs dans le champ de la politique étrangère. Revenons au préalable sur les fondements de cette construction symbolique majeure qu'est l'esprit d'État et qui imprègne largement la pratique de la politique étrangère et de l'intérêt national.

4.1. Culte et culture d'État: préceptes de l'action en politique étrangère?

L'étude du processus décisionnel dans la crise du Kosovo a permis de constater que cet esprit d'État existait bien de part et d'autre de l'Atlantique, mais qu'il pouvait s'exprimer néanmoins sous des formes et selon des logiques différentes en France et au Canada. Ainsi, s'il est indéniable que les deux pays sont des États, le premier présente les caractéristiques d'une nation alors que l'autre pas, ou à tout le moins exigerait que l'on emploie le terme avec davantage de retenue. A titre d'exemple, d'un côté, le *Livre Blanc* français sur la Défense réaffirme clairement l'importance qu'il accorde à l'unité nationale. « *La défense est indissociable de l'idée de nation. Elle concerne donc à la fois le modèle français d'intégration et d'organisation sociale, les valeurs communes de la République, leur vocation universelle et le rayonnement de la langue* ». ⁶¹² De l'autre, le gouvernement du Canada reconnaît le statut de « *nation distincte* » à la fois aux Premières nations autochtones et, de manière moins explicite, aux Québécois francophones, qui s'en prévalent largement pour nombre d'entre eux. En d'autres termes, là où en France il y a une certaine forme de concordance entre l'Etat et la nation, il y a au Canada un seul État mais au moins trois nations (canadienne, québécoise et premières nations). Nous avons bien conscience des limites d'une telle affirmation, aussi réductrice que péremptoire, qui tend à surévaluer l'homogénéité de la nation en France et à en exagérer l'hétérogénéité au Canada. Répétons-le, les contestations et les luttes dont l'unité nationale fait l'objet en France sont loin d'être négligeable. Le fait que le thème de l'identité nationale se soit invité lors de la campagne présidentielle de 2007 en France dans les discours de candidats, Nicolas Sarkozy en l'occurrence, autres que ceux de l'extrême-droite classique, n'est pas neutre. À cet égard, faut-il le rappeler, le modèle français de cohésion sociale ne fait plus figure de panacée depuis plusieurs décennies déjà. Mesurer ainsi le degré de « nationalisme » de ces sociétés et comparer les formes de sa manifestation au

⁶¹² Ministère de la Défense, *Livre Blanc sur la défense 1994*, coll. des rapports officiels, Paris, La documentation française, 1994, p. 28
www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/944048700-0000.pdf, page consultée le 12 février 2007).

sein des élites et des populations concernées nécessiterait assurément plus que les quelques lignes que nous y consacrons.⁶¹³ Cependant, toute réflexion sur l'intérêt national et le processus de décision dans ces deux pays ne saurait faire l'économie d'une dimension aussi fondamentale, même abordée succinctement, dans la mesure où, bien qu'elle renvoie à des réalités assez différentes en France et au Canada, la question de l'unité nationale y a un impact considérable sur la politique étrangère.

4.1.1. L'unité nationale et l'État au centre de la politique étrangère

À défaut d'ouvrir le débat sur le concept, prenons comme point de départ la définition que donne Benedict Anderson de la nation en tant que « *communauté politique imaginaire, et imaginée comme intrinsèquement limitée et souveraine* ». ⁶¹⁴ Au Canada, cette communauté imaginaire peut sembler, de prime abord, moins homogène et moins intégrée qu'elle ne l'est en France. Si les élites dirigeantes peuvent s'identifier, et du reste le font, à la nation canadienne, celle-ci dispute son territoire à d'autres nations (québécoise et premières nations) qui sont au moins aussi fortement enracinées et intensément vécues de la part des membres de ces communautés. Dès lors, le fédéralisme multinational canadien doit tenter de réconcilier les différents éléments d'un sentiment national plus hétérogène, plus abstrait et moins imagé.⁶¹⁵ Aussi futile que le détail puisse paraître, on aura peine à trouver le portrait du Premier ministre canadien ou les symboles du pouvoir fédéral à l'intérieur de la plupart des mairies du Québec ou des réserves

⁶¹³ Pour une réflexion sur le nationalisme et les relations internationalisme, voir notamment les concepts de « nation » et « nationalisme », dans Alex Macleod *et. al.*, *Relations internationales. Théories et concepts*, *op. cit.*, pp. 139-144. Voir également Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Alain Dieckhoff, *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvements*, Paris, Flammarion, 2000 ; et, Martin Griffiths et Michael Sullivan, « Nationalism and International Relations Theory », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 43, no. 1, 1997, pp. 53-65.

⁶¹⁴ Benedict Anderson, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002 (1983/1991), p. 19.

⁶¹⁵ Voir notamment Will Kymlicka, « Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser », dans Guy Laforest et Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, IRPP, 1998.

indiennes. Cette réalité tient-elle à une histoire, une construction commune plus récente, qui ne serait pas encore parvenue à fixer complètement cet imaginaire collectif ? Est-elle due à un système fédéral et un pouvoir central trop éloigné de ses concitoyens, qui suscite souvent une méfiance et un rejet instinctif auprès des régions ? Faut-il y voir le fruit d'une division plus profonde, largement entretenue par les entrepreneurs identitaires, dont l'appel récurrent de certains en faveur de l'indépendance du Québec et les débats parfois virulents opposant Ottawa au Québec, ne seraient que la manifestation paroxystique ? Il est difficile de répondre à ces questions et nous ne nous aventurerons pas sur un terrain aussi glissant. Il est, en revanche, possible d'affirmer avec certitude que ce facteur de l'unité nationale constitue pour les responsables politiques canadiens une dimension essentielle – un véritable casse-tête, diront certains – en politique étrangère.⁶¹⁶ « *La priorité la plus importante de tout gouvernement du Canada à toujours était l'unité du pays* », écrit ainsi le conseiller du Premier ministre canadien, Eddie Goldenberg, avant de préciser qu'« *elle était assurément en travers et au centre de l'agenda de Jean Chrétien lorsqu'il a pris ses fonctions en 1993 et se trouvait face à la perspective d'un second référendum sur l'indépendance du Québec* ». ⁶¹⁷ Les décideurs « *se demandent toujours ce que pensent les Québécois* », explique également un membre du cabinet politique du ministre des Affaires étrangères.⁶¹⁸ Reste à savoir ce qu'ils font de cette « opinion québécoise ». Si l'hostilité des Québécois à la seconde guerre en Irak a conforté le gouvernement dans son choix de ne pas y prendre part, elle ne l'a, en revanche, pas empêché d'agir lors de la première guerre du Golfe.

L'une des conséquences majeures de ce nationalisme québécois en politique étrangère réside dans la recherche constante d'une reconnaissance de cette identité

⁶¹⁶ Voir notamment Stéphane Paquin, « Le prolongement externe des conflits internes ? Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », *Bulletin d'histoire politique*, no. 10, vol. 1, 2001, pp. 85-98.

⁶¹⁷ Eddie Goldenberg, *op. cit.*, p. 154.

⁶¹⁸ Entretien, Montréal, juillet 2006.

nationale québécoise sur la scène internationale.⁶¹⁹ Une démarche qui se traduit par une « *paradiplomatie identitaire* », c'est à dire la formulation et la conduite d'une véritable politique extérieure au niveau de l'État fédéré du Québec dont l'objectif est, entre autres, le renforcement de la nation québécoise.⁶²⁰ Cette paradiplomatie, qui consacre en pratique la « doctrine Gérin-Lajoie » – du nom du ministre québécois qui fut l'un des premiers à formuler cette volonté et cette stratégie du Québec de s'affirmer sur la scène internationale – permet de mesurer le chemin parcouru par le Québec en matière de relations extérieures depuis les années 1960, où elles demeuraient encore plutôt modestes.⁶²¹ Aujourd'hui, l'action extérieure du Québec est loin d'être symbolique et compte parmi les États non souverains les plus actifs en matière de relations internationales, tout juste derrière la Catalogne et la Flandre, deux autres États fédérés qui ont en commun un caractère et un projet nationalistes.⁶²² Ainsi, non content d'avoir conclu depuis 1965 un nombre considérable d'engagements internationaux et d'ententes avec des États souverains ou fédérés, le Québec s'invite également à la table des négociations lorsqu'un traité en passe d'être signé par le gouvernement fédéral touche à son champ de compétences constitutionnelles. Le Québec est, par ailleurs, membre à part entière de l'Organisation internationale de la Francophonie, au titre de « gouvernement participant » sous l'appellation Canada-Québec.⁶²³ Enfin, des 25 représentations que le

⁶¹⁹ Certaines parties des développements de ce paragraphe proviennent de Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et Défense au Canada*, op. cit., pp. 553-600 (chapitre 12).

⁶²⁰ Voir notamment Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003 ; et, André Lecours, « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, no. 1, 2002, pp. 91-114.

⁶²¹ Pour un historique de l'évolution du rôle du Québec sur la scène internationale, voir notamment Stéphane Paquin (dir.), avec la coll. de Louise Baudouin, *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeurs, 2006 ; et du même auteur, *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2006.

⁶²² Cf. Stéphane Paquin, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 3, 2005, pp. 203-237.

⁶²³ Sur le Québec et la Francophonie, voir notamment Louise Baudouin, « Le premier sommet de la Francophonie », dans Stéphane Paquin (dir.), avec la coll. de Louise Baudouin, op. cit., pp. 228-243. Voir aussi, Stéphane Paquin, « La relation triangulaire Québec-Ottawa-Paris et l'avènement de l'Organisation internationale de la Francophonie (1965-2005) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, no. 223, 2006, pp. 157-181.

Québec compte à l'étranger, sa délégation générale à Paris dispose d'un statut qui s'apparente à celui d'une ambassade, ce qui est du reste assez significatif du rôle central de la relation France-Québec dans le processus d'internationalisation de la nation québécoise.⁶²⁴ Dans une perspective transnationaliste, cette concurrence de la paradiplomatie identitaire québécoise peut être interprétée comme un véritable défi à la conception classique de la souveraineté et aux prérogatives traditionnelles du gouvernement fédéral canadien.⁶²⁵ Cet exemple du Québec permet de mesurer l'écart important qui sépare le Canada de la France sur cette question de l'unité nationale. Aussi épineuses soient-elles, les questions corse ou basque pour ne citer que celles-là, sont sans commune mesure avec la question québécoise, à tout le moins pris dans la perspective de la politique étrangère française sur laquelle elles n'ont finalement qu'une influence marginale (relation avec l'Espagne dans le cas du pays basque), sinon pas d'influence du tout (la Corse). En d'autres termes, à la différence de la France pour qui la politique étrangère est le reflet d'une unité nationale largement fantasmée et sublimée, celle du Canada serait davantage le produit d'une division bien réelle.

L'une des explications, qui se trouve être en même temps l'une des manifestations les plus frappantes de ce décalage, réside dans la culture d'État propre à la construction étatique dans chacun de ces deux pays, qui résulte de « *processus socio-historiques particuliers* ». ⁶²⁶ Extrêmement forte en France, en particulier au niveau des élites et dans une certaine mesure de la population, cette culture de l'État est beaucoup moins marquée

⁶²⁴ Voir le site officiel du Ministère des Relations internationales du gouvernement du Québec (MRI), www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/bureaux_etrangier/bureaux_etrangier.asp, page consultée le 1^{er} juin 2007. Pour ce qui est de la relation entre la France et le Québec, voir entre autre Dale C. Thompson, *De Gaulle et le Québec*, Montréal, Éditions du Trécaré, 1990. Voir aussi Alain Peyrefitte, *De Gaulle et le Québec*, Montréal, Stanké, 2000 ; Frédéric Bastien, *Relations particulières. La France face au Québec après de Gaulle*, Boréal, Montréal, 1999 ; et du même auteur, *Le poids de la coopération : le rapport France-Québec*, Montréal, Québec Amérique, 2006.

⁶²⁵ On ne saurait, à cet égard, s'étonner de ce que l'un des chercheurs les plus actifs sur le sujet ait rédigé sa thèse, soutenue à Paris en 2002, sous la direction de... Bertrand Badie. Cf. Stéphane Paquin, *La paradiplomatie identitaire. Le Québec et la Catalogne en relations internationales*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, décembre 2002. Voir aussi du même auteur, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et la théorie des relations internationales », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, no. 2, 2005, pp. 129-142.

⁶²⁶ Voir notamment Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, op. cit., p. 171.

et présente au Canada, qui correspond davantage au modèle anglo-saxon, avec ses particularités libérales nord-américaines, où la place de l'État se veut moins centrale, et les caractéristiques d'un système fédéral où la souveraineté est par définition divisible.⁶²⁷ On mesure, dès lors, toute la différence avec le poids considérable pris par l'État dans le système français.⁶²⁸ Parmi les atouts dont disposait et dispose encore l'État français pour le développement et le maintien de cette culture d'État, l'un d'entre eux mérite que l'on s'y arrête quelques instants tant il s'agit d'une carte maîtresse : l'école ou plutôt, selon l'expression consacrée, l'« école de la République ». La genèse du champ bureaucratique est en effet indissociable de l'institutionnalisation de l'école au service de la pensée d'État. Pour les mieux lotis, ce sont ensuite les « grandes écoles » qui poursuivent en accéléré cette construction étatique des esprits. Constitutives de ce que Bourdieu appelle la « noblesse d'État », ces grandes écoles (ENA, Polytechnique, Centrale, ENS, HEC, Sciences Po, etc.) assurent entre autres la formation de la haute fonction publique française et de ses élites politiques, bureaucratiques et, dans une moindre mesure, entrepreneuriales.⁶²⁹ De fait, parmi les professionnels impliqués dans la gestion de la crise au Kosovo, outre les quelques militaires issus de Saint-Cyr et de l'école navale, ils sont rares ceux qui, comme Levitte, ne sont pas énarques. Cet esprit de corps, tout en admettant qu'il reste flou, Kessler le décrit comme « *un fort sentiment d'unité et de solidarité liant les membres d'un même groupe et qui a une dimension morale, mais également pratique : il implique l'entraide collective et débouche sur la constitution de réseaux* ». ⁶³⁰ Cet esprit de corps est essentiel en ce sens qu'il constitue le vecteur d'une

⁶²⁷ André Bernard, *La vie politique au Québec et au Canada*, op. cit., p. 22.

⁶²⁸ Sur cette question de l'État, outre l'ouvrage de Badie et Birnbaum, *Sociologie de l'État*, ainsi que les articles de Pierre Bourdieu pré-cités, nous renvoyons également à Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990 ; et aussi, Perry Anderson, *L'État absolutiste. Ses origines et ses voies*, trad. fr., Paris, Maspero, 1978, 2 vol.

⁶²⁹ Voir Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de minuit, 1989 ; et aussi, Pierre Bourdieu et Monique de Saint Martin, « Agrégation et ségrégation. Le champ des grandes écoles et le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 69, septembre 1987, pp. 2-50 ; et, Pierre Bourdieu, « Variations et invariants. Éléments pour une histoire structurale du champ des grandes écoles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 70, 1987, pp. 3-30.

⁶³⁰ Marie-Christine Kessler, op. cit., pp. 132-133.

pensée d'État qui est peu à peu intériorisée par ses membres et devient le plus sûr garant de sa diffusion et de sa propre reproduction.

Il ne s'agit pas ici de se faire l'écho de la thèse de l'*énarchie*. Encore que, si la critique de l'énarchie n'est plus à faire, elle est longtemps restée lettre morte.⁶³¹ Il est en revanche indéniable que ce système de grandes écoles est un facteur important dans la perspective d'une approche sociologique de la décision en politique étrangère. D'abord, il concourt à la diffusion et donc à la reproduction d'un esprit d'État omniscient, clé de voûte de la République et de l'idée de nation française. « *J'ai servi mon pays comme il fallait le faire* », estime-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁶³² Ensuite, parce que ce système a longtemps exercé un quasi-monopole sur la distribution des rôles dans le champ du pouvoir. En ce sens, les grandes écoles sont avant tout des « *écoles du pouvoir* », y compris du pouvoir économique. De là, une forte propension à une personnification plurielle du régime – qu'incarne bien la formule célèbre du président François Mitterrand, « *l'État, c'est moi* » – de la part de ces élites qui deviennent en quelque sorte les dépositaires « naturels » de la nation. Les situations de crise offrent, à cet égard, l'occasion idéale aux élites politiques pour réactiver ce statut et incarner ce rôle, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 6. Dans son premier discours à l'assemblée après le début des frappes, le Premier ministre rappelait ainsi solennellement que « *le gouvernement compte sur le soutien de la nation tout entière dont vous êtes les représentants* ». ⁶³³ Ce système s'accompagne enfin du développement de réseaux que l'on retrouve au plus haut sommet de l'État, notamment dans les cabinets ministériels. « *De tous les groupes sociaux, les corps constitués à la base scolaire (...) sont sans doute ceux qui s'apparentent le plus à la famille* », écrit Bourdieu, selon qui encore, « *les liens affectifs intenses et durables de fraternité qui s'instaurent nécessairement entre des*

⁶³¹ En 1967, Jean-Pierre Chevènement et deux autres auteurs publient sous pseudonyme, *L'Énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, un ouvrage qui dénonce la monopolisation des postes clés en France par les anciens élèves de l'École nationale d'administration. Cf. Jacques Mandrin, *L'Énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise*, La Table Ronde, 1967. Voir également, Jean-François Kesler, *L'ENA, la société et l'État*, Paris, Berger-Levrault, 1985.

⁶³² Entretien, Paris, juin 2006.

⁶³³ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

*adolescents si bien accordés que tout les prédispose à « s'entendre » donnent un fondement d'apparence naturellement (...) à la solidarité du corps ».*⁶³⁴ Parmi la vingtaine de personnes impliquées dans la gestion de crise, la plupart d'entre elles se connaissent déjà, se tutoient et s'apprécient bien au-delà de leurs oppositions politiques. Ce que certains d'entre eux admettent à demi mot et en privé. « *Avec Jean-David (Levitte), ça se passe toujours bien, on se connaît et il n'y a pas de problème* », explique un responsable du gouvernement.⁶³⁵ Il est essentiel de ne pas exagérer l'homogénéité de ces corps constitués dans la mesure où les parcours initiaux de chacun, les trajectoires à la sortie des écoles et les positionnements ultérieurs sont au moins autant de caractéristiques fondamentales du comportement de ces individus. Il n'en reste pas moins un réseau relationnel dense d'acteurs à des postes clés, partageant un certain nombre de valeurs communes prônées par le corps qui, nous le verrons, orientent pour partie la philosophie de l'action politique en général et en politique étrangère, en particulier.

Une seconde différence fondamentale entre les deux pays tient également à la nature de leur système institutionnel respectif. Au système de gouvernement unitaire, centralisateur et jacobin de la France s'oppose un système fédéral qui oblige le gouvernement canadien à partager ses pouvoirs avec les gouvernements provinciaux. Ainsi, des domaines tels l'éducation et la culture, vecteurs privilégiés de la diffusion de l'esprit d'État, relèvent essentiellement des compétences provinciales. Même si, dans un cas comme dans l'autre, le budget considérable dont dispose le pouvoir fédéral lui confère *de facto* une influence dans les affaires provinciales. Au niveau de l'enseignement supérieur, par exemple, le financement des chaires de recherche par l'entremise des différents ministères fédéraux, comme ceux des Affaires étrangères ou de la Défense dans le cas des chaires de recherche en politique étrangère et en relations internationales, permet au gouvernement fédéral de conserver un droit de regard sur ce qui se passe dans ce secteur. De la même manière, la « concurrence » entre les programmes de bourses

⁶³⁴ Pierre Bourdieu et Monique de Saint Martin, *loc. cit.*, p. 44.

⁶³⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

d'études des organismes provinciaux, comme le Fonds québécois pour la recherche sur la société et la culture (FQRSC) et fédéraux, tel que le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH), tend à montrer qu'il s'agit là d'un enjeu important, qui tourne plutôt à l'avantage du fédéral compte tenu des ressources importantes dont il dispose. En dépit de cette marge de manœuvre, la répartition des compétences internes rend toutefois beaucoup plus difficile toute tentative de la part du pouvoir central de monopoliser et d'activer une culture d'État. De fait, si l'on s'en tient à la formation des élites dirigeantes, l'ENA n'a pas d'équivalent, et le « *parisianisme* » si souvent décrié par la province française non plus. La formation des professionnels de l'État au Canada se caractérise ainsi par une diversité plus marquée en termes de formation et d'origine géographique.

Cette répartition des compétences internes a évidemment un prolongement en politique étrangère. N'en déplaise aux tenants d'une approche centralisatrice du fédéralisme, qui sont du reste assez nombreux et ne se limitent pas au Canada anglophone, il existe *de facto* une concurrence entre les différents niveaux de gouvernement en matière de relations extérieures, qui semble donner raison aux spécialistes de la gouvernance à paliers multiples.⁶³⁶ Selon ces derniers, en effet, la plupart des États fédéraux n'ont pas, dans les faits, le monopole des relations extérieures mais doivent composer avec de nombreuses limites au niveau constitutionnel.⁶³⁷ Ainsi, au Canada, les dispositions de l'Acte de l'Amérique du nord britannique (AANB, également appelé *Loi constitutionnelle de 1867* depuis 1982), ne spécifie pas explicitement qui a

⁶³⁶ Certaines parties de ces développements proviennent également de Kim R. Nossal, Stéphane Roussel et Stéphane Paquin, *Politique internationale et Défense au Canada*, *op. cit.*, pp. 4479-507 et pp. 509-551 (chapitres 10 et 11).

⁶³⁷ Voir notamment, Jan Bache et Matthew Flinders (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Liesbet Hooghe et Gary Marks, « Unraveling the Central State, But How ? Types of Multi-Level Governance », *American Political Science Review*, vol. 97, no, 2, mai 2003, pp. 233-244; et, Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St.Martin's Press, 1993.

compétence en matière de politique étrangère.⁶³⁸ Sans s'attarder sur les raisons historiques et politiques de ce silence, notons que celui-ci a pour conséquence majeure de laisser la porte ouverte à l'action des provinces canadiennes en matière de relations internationales.⁶³⁹ Si le Québec est celle des provinces qui a su le mieux exploiter cette fenêtre d'opportunité, les autres n'ont pas hésité non plus à s'y engouffrer dans des secteurs d'activités aussi diverses et variées que le commerce, l'éducation, la culture, la sécurité, l'environnement, etc.⁶⁴⁰ Dès lors, le gouvernement fédéral a dû se montrer imaginatif et trouver des parades afin de pouvoir exercer ses prérogatives en matière de politique étrangère sans être lié et inquiété en permanence par les provinces. Des mécanismes de consultation ont ainsi été mis en place, qui restent cependant faiblement institutionnalisés et peu contraignants pour le gouvernement fédéral.⁶⁴¹ Quoiqu'il en soit, le plus important ici est de constater que la structure fédérale du Canada – qui est sans doute le pendant institutionnel (la cause et/ou la conséquence) de l'absence d'unité nationale – impose de sérieuses contraintes à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique étrangère véritablement « nationale » dans de nombreux domaines. Pour essentiel qu'il puisse être, le poids du facteur fédéral doit toutefois être nuancé, du moins pour ce qui est de notre étude de cas. D'abord, parce que s'il est une prérogative régalienne du gouvernement fédéral en matière de politique étrangère, c'est bien celle de l'envoi de troupes à l'étranger. Encore qu'en la matière, les discussions parfois houleuses autour de l'envoi en première ligne d'unités francophones, notamment pendant les deux guerres mondiales, indiquent que même ce domaine réservé n'est pas exempt de pressions éventuelles de la part de certaines provinces, celle du Québec en particulier. Ensuite, l'un des systèmes fédéraux les plus poussés, à savoir les États-Unis, n'a jamais empêché le

⁶³⁸ Voir notamment Anne-Marie Jacomy-Millette, « Les activités internationales de provinces canadiennes », dans Paul Painchaud (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau : Quarante ans de diplomatie canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989, pp. 82-83.

⁶³⁹ Pour un historique de la question, voir Stéphane Paquin (dir.), *Le prolongement externe des compétences internes*, op. cit., pp. 7-24.

⁶⁴⁰ Nous renvoyons ici aux références données dans les paragraphes précédents sur ces questions.

⁶⁴¹ Voir Jacob Ziegel, « Treaty Making and Implementing Powers in Canada: The Continuing Dilemma », dans Bin Cheng et E.D. Brown (dir.), *Contemporary Problems of International Law: Essays in Honour of Georg Schwarzenberg on his Eightieth Birthday*, Agincourt, Carswell, 1988.

gouvernement américain de pouvoir compter sur un très fort sentiment d'unité nationale en période de crise. Il faut alors bien admettre que des deux contraintes pesant sur la politique étrangère canadienne que sont l'unité nationale et le système fédéral, il semble que ce soit bien davantage la première qui, dans le cas du recours à la force, ait potentiellement une influence sur la prise de décision.

En définitive, le rapport distinct que la France et le Canada entretiennent vis-à-vis du sentiment d'unité nationale n'est pas sans conséquence sur l'articulation de l'intérêt national dans ces deux pays. Ainsi, pour Dan O'Meara, le fait que cette « *"réalité" de la nation n'existe pas au Canada (...) explique que la résonance du discours de l'intérêt national soit supérieure en France par rapport au Canada* ». ⁶⁴² En France, la relation entre l'État et l'intérêt national est si enracinée dans l'inconscient collectif, que celui-ci n'a (presque) plus besoin d'être engagé comme tel dans le discours. Lorsque les gouvernants français prennent la parole sur les dossiers de la politique étrangère, ils se voient d'emblée accorder le bénéfice du doute, à savoir qu'ils le font au nom des intérêts du pays. Au Canada, le peu d'écho que trouve ce même argumentaire auprès d'une partie importante de la population, qui ne se reconnaît pas dans le référent utilisé par les responsables politiques, contraint ces derniers à réaffirmer de manière plus nette les intérêts et les valeurs de cette communauté pour le coup tout à fait imaginaire, et à justifier l'intérêt dans des considérations plus larges. Si cette analyse se vérifie dans une certaine mesure au niveau du discours adressé à la population, comme nous le verrons dans le dernier chapitre, elle est toutefois plus discutable au niveau du noyau décisionnel. En effet, si les différences nées de la culture d'État sont particulièrement marquées au sein de la société, elles tendent à s'estomper à mesure que l'on monte au sommet de cet État, au niveau des élites, où l'on croit à l'idée d'intérêt national. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où au Canada aussi, l'existence et la pérennité de l'État fédéral font office de nécessité incarnée pour ses représentants et en sorte que le professionnel est dans l'obligation fonctionnelle de croire à cette « réalité ». Un constat qui tendrait d'ailleurs à

⁶⁴² Entretien, Montréal, juin 2006.

renforcer l'hypothèse d'une forte homologie entre les cercles décisionnels d'un pays à l'autre, favorisant ainsi l'existence de réseaux intergouvernementaux. En bout de ligne, le degré d'intériorisation d'une culture d'État semble avoir des conséquences « seulement » au niveau des espaces de liberté octroyés au professionnel pour en définir le contenu. Celui-ci serait plus perméable aux changements politiques et plus dépendant du gouvernement en place, voir de la personnalité du Premier ministre, au Canada. Alors qu'en France, elle semble moins malléable et résolument placée sous le sceau de la continuité. Il n'en demeure pas moins que d'un côté comme de l'autre, cet esprit d'État qui préside à la définition de l'intérêt national et de la politique étrangère a des conséquences importantes sur la manière dont les professionnels abordent un problème de politique étrangère.

4.1.2. *La philosophie de l'action : consensus ou conformisme ?*

L'esprit d'État ne fait pas seulement office de référent ontologique aidant les élites à déchiffrer leur environnement. Il constitue également un guide méthodologique à l'usage de ces professionnels, destiné à former les pratiques politico-administratives au sein de l'appareil d'État. « *La bureaucratie, écrit Kessler, peut être vue comme un élément de modération dans la société. Elle obéit aux différents gouvernements quelle que soit leur couleur politique et gomme les aspérités de leur action* ». ⁶⁴³ Cette définition qui met l'accent sur le caractère modérateur au fondement de l'action administrative est, en théorie au moins, le propre de la bureaucratie, sa marque de fabrique, sa raison d'être. Elle s'oppose en cela aux orientations perçues comme partisans du politique, qui se doivent d'être encadrées. En France, des décennies de socialisation et d'acculturation ont permis de façonner un outil d'une redoutable efficacité, affûté par les institutions de la 5^e République, dont le maître mot est consensus. Une machine à peine moins bien huilée au Canada, même si celle-ci présente toutefois un mode d'emploi un peu différent.

⁶⁴³ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France, op. cit.*, p. 133.

En France, la diffusion de l'esprit d'État s'est accompagné de l'enracinement corrélatif d'une « *philosophie de l'action* » particulière: le consensus. Ce dernier est devenu au fil du temps l'un des principaux ressorts du fonctionnement de l'appareil gouvernemental et le meilleur garant de son efficacité. Indissociable de la structure institutionnelle qui l'enserme, cette logique se traduit dans le champ de la politique étrangère par un processus entièrement tourné vers le sommet de l'État, en d'autres termes l'Élysée. Cette philosophie caractéristique de la prise de décision en politique étrangère sous la 5^{ème} République, est comparée par Samy Cohen à « *une petite ruche qui travaille pour l'abeille reine* ». ⁶⁴⁴ L'objectif est clair : se mettre rapidement d'accord pour proposer une solution au président. Depuis la première cohabitation, le Quai d'Orsay peut envoyer ses télégrammes directement à l'Élysée, sans que ceux-ci aient été préalablement « triés ». Avec ce système de communication directe, les instructions sont données par le président. Si le président Mitterrand avait tenté d'ouvrir un peu le jeu au début de son premier septennat, il l'a rapidement refermé. Pour mieux retomber dans les habitudes d'un État jacobin centralisateur, dans lequel « *il est plus facile de travailler* », explique ce représentant de la Défense. ⁶⁴⁵

En situation de crise, la clé de voûte de ce système s'appelle le Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN). À travers sa mission de coordination dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de défense française, le SGDN exerce de facto une tutelle administrative et bureaucratique sur la production de l'expertise en matière de défense et de sécurité extérieure. Instrument aux mains du Premier ministre, néanmoins mis en pratique à disposition du président en temps de crise, le SGDN entre parfois en concurrence avec l'état-major des armées. Cela explique notamment que le ministère de la Défense, dont dépend ce dernier, exprime souvent le souhait que le SGDN lui soit rattaché. Dans les faits, il est aussi et surtout l'outil par excellence de cette philosophie du consensus. À tout le moins, c'est ce rôle qu'on lui a

⁶⁴⁴ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁴⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

fait jouer lors de la crise du Kosovo. Durant la crise, chaque conseil ou comité restreint est précédé de réunions préparatoires du SGDN. Si la fonction dévolue au secrétariat est parfois appelée pudiquement « mission de synthèse », elle s'apparente en fait surtout à une mission de « formatage » de la décision. Le processus est résumé par un haut fonctionnaire de la Défense :

Il y a une demande de réunion (conseil ou comité restreint) de la part de la présidence ou du Premier ministre. Le SGDN dirige alors des réunions de préparation avec une répartition des tâches entre les différents organismes (EMA, Quai d'Orsay, DAS, DGSE, etc.). Ensuite, après débat, le SGDN prépare un « dossier », avec une analyse de la situation, des scénarios et des décisions proposées à l'exécutif. C'est ce dossier qui est présenté ensuite au président et au Premier ministre et qui sert de base à la décision finale.⁶⁴⁶

Cette méthode a, semble-t-il, plutôt bien fonctionné dans la crise du Kosovo. En particulier, elle a permis un partage de l'information « équitable » entre le président et le Premier ministre, le second encore novice en la matière ayant d'ailleurs particulièrement travaillé ces fameux « dossiers ». Censé garantir la suprématie du président, ce travail par consensus a fait la démonstration qu'il fonctionnait également en période de cohabitation, ce qui présente indiscutablement des avantages quand il est nécessaire d'opérer rapidement. En d'autres termes, « *la machine française est fantastique pour travailler vite et bien* ». ⁶⁴⁷ Ce type d'approche accroît au passage considérablement le rôle des états-majors entourant les dirigeants politiques dans la mesure où ce sont eux qui mènent les débats et proposent les solutions.

« *Travailler par consensus* » implique de la part du fonctionnaire qu'il ait intégré cette approche à la fois au niveau individuel et au niveau du collectif. Cette socialisation préalable est indispensable au bon fonctionnement de l'administration d'État. Au niveau individuel, tout d'abord, le fonctionnaire est formé et discipliné pour se cadrer dans le courant dominant, celui du dirigeant politique en place tout du moins. Sur l'échiquier, avant même d'avancer ses pions, on commence par vérifier la position de son roi, démarche la plus sûre afin d'éviter un mauvais coup. Ce qu'un diplomate au sens de

⁶⁴⁶ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁴⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

l'humour aiguisé appelle « *surveiller sa ligne* ». ⁶⁴⁸ Y a-t-il ou non une ligne politique générale ? Si c'est le cas et que le terrain est déjà occupé, il est préférable d'avancer à couvert afin d'éviter les risques inutiles. Le volontarisme affiché par le président Chirac vis-à-vis de la question yougoslave, qui tranche avec son prédécesseur, n'aura échappé à personne. Faut-il y voir un lien avec la relative discrétion des tenants d'une politique moins interventionniste à l'égard de la Serbie ? Cette propension à l'alignement n'est pas le lot des tous les bureaucrates bien évidemment. « *Entre le politique et le bureaucrate, la règle du jeu est différente. Le bureaucrate est moins porté au compromis, donne son avis et le politique en fait ce qu'il veut* », explique ainsi un diplomate canadien avec conviction. ⁶⁴⁹ Si quelques-uns ont pu faire savoir ce qu'ils pensaient haut et fort, le credo de l'attentisme et de l'alignement constitue néanmoins la tendance lourde, privilégiée par de nombreux bureaucrates. Sur le plan collectif, le consensus se manifeste au sein du groupe de travail ou de la « cellule de crise », pour reprendre le terme consacré. Au sein du cénacle, les professionnels se connaissent et se tutoient. Tous partagent les mêmes codes et savent qu'il est impératif de se mettre vite d'accord pour proposer une (des) option(s) au décideur. « *La crise a été bien gérée à la fois grâce à un souci commun d'efficacité et une bonne entente entre les hommes* », explique-t-on ainsi dans l'entourage du Premier ministre français. ⁶⁵⁰ Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas débat. En revanche, celui-ci est cadré et formaté pour la décision. Malheur à celui qui s'aviserait de l'oublier. Ce qui est rare dans la mesure où toute proposition jugée contre-productive, à l'aune de la décision, est écartée avant même d'être posée ou formulée. De ce point de vue, l'esprit d'État, pris dans sa dimension méthodologique du travail par consensus, opère comme un filtre culturel qui retient une partie des options disponibles et réduit de facto le champ des possibles.

Entre le consensus et le conformisme, il n'y a qu'un pas et le risque est grand de glisser de l'un vers l'autre dans un système tel que celui-là. Est-ce la conséquence d'un

⁶⁴⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁴⁹ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁶⁵⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

esprit d'État trop bien incorporé, d'une frilosité carriériste, du rapport d'allégeance que certains bureaucrates entretiennent avec le politique, de ce que Herbert Simon appelle les « *objectifs de conservation* », d'un esprit de corps trop rigide ? Il est difficile de démêler parmi toutes ces hypothèses, ce qui relève du fantasme ou du constat avéré. Plus encore, lesquels parmi ces facteurs influent – et comment – sur le processus décisionnel ? Toujours est-il que l'une des manifestations les plus visibles de cette philosophie du consensus réside dans la prudence, pour ne pas dire le conservatisme, des bureaucraties. Un habitus bureaucratique que Bourdieu décrit comme fondé sur « *la vertu de prudence, qui porte à maîtriser les pulsions affectives, à agir lucidement à la lumière de son intelligence, avec le sens de la mesure, ou la courtoisie, instrument de régulation sociale* ». ⁶⁵¹ Une définition dont celui qui allait devenir le conseiller diplomatique du Premier ministre canadien se faisait d'ailleurs déjà l'interprète quelques années auparavant en déclarant : « *je présume que le rôle des fonctionnaires est parfois de calmer les attentes. On pense qu'ils disent toujours que rien n'est possible. Nous, nous disons que nous nous faisons les interprètes de la réalité* ». ⁶⁵² Même constat du côté de cet ancien membre du cabinet de Lloyd Axworthy qui décrit le ministère des Affaires étrangères comme « *une calculatrice à risques* ». ⁶⁵³ Indiscutablement, lorsque l'on est fonctionnellement en charge de préserver sa fonction, son administration ou son État, on est « naturellement » moins porté au changement et clairement réfractaire aux bouleversements. Cela, outre le fait d'expliquer pourquoi les innovations proviennent rarement de la base, permet de prendre la mesure des difficultés rencontrées par certains de ces professionnels à s'ouvrir et surtout s'adapter aux changements contemporains. En politique étrangère, « *il n'y a pas de rupture, au sens où il ne peut y avoir d'abolition brusque des réalités historiques, géographiques, politiques, culturelles, des mentalités et de nos systèmes d'alliance* », déclarait Hubert Védrine. ⁶⁵⁴ Il n'y a pas de rupture non plus au sens où il ne peut y avoir de remise en cause des intérêts et des logiques propres au

⁶⁵¹ Pierre Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État », *loc. cit.*, p. 65.

⁶⁵² Michael Kergin, témoignage à la Chambre des communes, Ottawa, 14 décembre 1995.

⁶⁵³ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁵⁴ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

professionnel de l'État qui ne soient perçus autrement que comme une menace directe à son existence et à sa légitimité.

Le cas du Kosovo a fait ressortir certaines constantes au sein du noyau des professionnels qui ont géré la crise pour le compte de la France et du Canada. De part et d'autre, il ressort un certain sens de la mission au service de l'État, qui s'accompagne d'une philosophie de l'action orientée avant tout vers la décision et le consensus. De ce point de vue, l'esprit d'État reste indiscutablement une donnée sociologique pertinente pour appréhender la communauté des professionnels. Il est cependant apparu moins prégnant – et moins emprunt d'une forme de solennité – du côté des élites canadiennes. La relation particulière que ces dernières entretiennent avec la question de l'unité nationale, qui se traduit par une prudence manifeste à l'égard du fait national, ne se retrouve pas chez les élites françaises, qui n'hésitent pas à s'en prévaloir en toute circonstance. Un constat qui n'est pas sans conséquence sur la manière dont on aborde les problèmes de politique étrangère de part et d'autre de l'Atlantique, nous y reviendrons. Outre cet esprit d'État à la fois commun et distinct servant de guide aux professionnels, la crise du Kosovo a également mis en valeur des différences notables à l'intérieur même des deux noyaux décisionnels. Or, à ce niveau micro, c'est bien moins la distinction en termes nationaux que la dichotomie classique entre politiques et bureaucrates qui a fait office de ligne infranchissable, révélant des motivations, des objectifs et des logiques d'acteur fortement différenciés.

4.2. L'état d'esprit des bureaux

Qu'est-ce qui fait courir un professionnel de l'État dans une crise telle que celle du Kosovo ? Aussi triviale soit-elle, la question n'en est pas moins essentielle pour tenter de cerner la logique de cet acteur particulier dans le champ de la politique étrangère. Les professionnels de l'État ont en commun le besoin de s'affirmer, d'être connus ou reconnus dans la gestion d'une crise de ce type. Cette quête de reconnaissance, qui est

loin entre outre de ne caractériser que cette catégorie particulière, constitue une dimension essentielle des dynamiques qui s'établissent entre les différents acteurs de la décision. A l'instar du militaire qui gagnait jadis ses galons et sa crédibilité au combat, c'est encore en situation de crise que le professionnel de l'État obtient le plus rapidement les siens. « *C'est le genre de moment où il faut montrer que l'on est à la hauteur de la situation* », explique ce représentant du ministère de la Défense.⁶⁵⁵ C'est d'ailleurs le type d'occasion qui offre aux protagonistes la possibilité à la fois de montrer leur « sang froid » de bureaucrate et de faire valoir pleinement leur droit au titre de professionnel. Il ne s'agit pas de réduire des comportements complexes à cette seule nécessité d'« exister ». Non seulement celle-ci se mêle-t-elle à une multiplicité d'autres déterminants, mais elle ne correspond pas en outre nécessairement à une démarche consciente, se situant bien davantage à la frontière entre un objectif clair et une logique incorporée. Elle n'en reste pas moins un enjeu vital dans un jeu contraint de s'ouvrir progressivement à la présence croissante de « non-professionnels » dans le champ (médias, députés, organisations de la société civile, etc.). Ce besoin d'affirmation se manifeste avec une intensité variable selon les individus et les fonctions qu'ils occupent. Dans le cas du Kosovo, il a pris principalement deux formes : ceux qui ont cherché à être présents et à peser dans le processus de décision, sur la base de leurs compétences techniques et de leur expertise, et ceux qui ont cherché à le contrôler en arguant de leur légitimité politique. Il n'est pas difficile de deviner quel créneau les bureaucrates ont choisi.

4.2.1. La quête d'influence ou le besoin d'affirmation

Dès lors qu'il était acquis que la crise du Kosovo serait l'affaire de quelques États, celle-ci a donné aux bureaucraties l'occasion de s'illustrer comme des acteurs de premier plan dans le champ de la politique étrangère. Au niveau plus restreint du cercle national, elle leur a notamment permis – à certains plus qu'à d'autres – d'être au cœur des

⁶⁵⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

décisions et d'exister dans la gestion de la crise, ce qui n'est jamais négligeable eu égard aux logiques de fonctionnement (et d'avancement) dans l'appareil administratif.⁶⁵⁶ Il ne s'agit pas de réduire le comportement de ce dernier à de simples stratégies motivées par un « plan de carrière ». D'abord, parce que ledit plan de carrière ne s'accommode pas nécessairement d'une présence ou d'une affirmation trop visible ou audible dans la hiérarchie administrative. Éviter les vagues (donc les faux-pas) peut ainsi s'avérer un choix tout aussi payant et la meilleure garantie d'une carrière prospère à tous points de vue. Dans l'administration d'État, et en politique étrangère notamment, la prudence est souvent mère de toutes les vertus. Les officiers supérieurs en opération extérieure en savent quelque chose, eux qui ont pour principale (seule ?) consigne politique d'éviter à tout prix de faire parler d'eux, le retour de soldats dans des cercueils ayant rarement bonne presse aux yeux de l'opinion publique. Ensuite, le comportement des uns et des autres ne peut être seulement expliqué à partir de gestes réfléchis et calculés. Les fonctionnaires vivent au moins autant au rythme d'une routine établie parfois de longue date, dont la finalité et les objectifs sont devenus vagues. Ensuite, ce serait oublier qu'il existe aussi derrière l'enseigne de la rationalité bureaucratique des individus émotifs, spontanés, parfois pris de folie, ainsi que des schémas mentaux pleinement intériorisés, dus en partie à la forte socialisation qui caractérise la haute fonction publique. Au Canada, l'attachement d'une partie des représentants des Affaires étrangères à la notion de sécurité humaine relève ainsi moins d'une stratégie de positionnement de quelques fonctionnaires ambitieux que d'une conviction ferme de leur part, les deux n'étant par ailleurs nullement contradictoires. Enfin, la mesure de l'influence reste très relative et ne relève pas de la science exacte. La « valeur » du bureaucrate n'est pas absolue et ne passe pas toujours par la carrière. Elle peut aussi être associée à la reconnaissance des pairs et la valeur que ces derniers lui accordent par rapport à leur propres référents. Il existe, par exemple, une différence notable entre les fonctionnaires des Affaires étrangères et ceux

⁶⁵⁶ Sur le sujet, voir notamment Jean-François Kesler, *Sociologie des fonctionnaires*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1980. Voir aussi, Kim R. Nossal, « Allison Through the (Ottawa) Looking Glass: Bureaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Canadian Public Administration*, vol. 22, hiver 1979, pp. 610-626.

de la Défense. Les premiers ont intégré la visibilité et la représentation comme mode de comportement légitime, le prestige de la fonction allant de paire avec celui de la France. C'est le propre de la diplomatie. Les seconds cultivent, pour certains d'entre eux du moins, d'autres formes de mérite, dont l'efficacité de l'action, la discrétion devenant alors souvent un meilleur gage de succès, comme en atteste l'aura entourant les forces spéciales ou les services secrets. Aussi schématique que soit cette distinction, elle a le mérite de rappeler que les formes de l'influence peuvent être très variables. Cette dernière n'en est pas moins un objectif commun à la plupart des hauts fonctionnaires et un moyen pour ces derniers d'exprimer leur désir d'exister professionnellement.

Le premier levier dont dispose le bureaucrate pour tenter de répondre à ce besoin d'affirmation est sa capacité à peser sur ce que l'on nomme dans le langage des praticiens, la « mise à l'agenda ». En d'autres termes, comment parvenir à faire d'une question x un problème « politique » et de politique étrangère intéressant la sphère publique et les élites dirigeantes. « *Nous avons beaucoup de pouvoir sur la manière de présenter la question au politique. C'est nous qui façonnons le problème* », soutient ce fonctionnaire du ministère canadien des Affaires étrangères.⁶⁵⁷ Un avis que tempère toutefois Kessler, selon qui

le rôle des diplomates a sans doute diminué dans la mise sur agenda par rapport au passé. Le moment est révolu où un ambassadeur pouvait se saisir d'une question et en faire un problème d'État : il est aujourd'hui concurrencé par les médias et par les hommes politiques et n'est plus seul sur le terrain.⁶⁵⁸

Pour ce qui est de notre étude de cas, les précédents chapitres tendent plutôt à confirmer le propos de Kessler, puisque ce sont les responsables politiques eux-mêmes qui ont mis le Kosovo à leur agenda, bien aidé par les médias. Du reste, dans ce cas précis, c'est moins la mise à l'agenda de la question qui a été un enjeu que la définition du problème (nettoyage ethnique au cœur de l'Europe, atteinte intolérable aux valeurs et aux droits de l'homme, etc.) et de la solution (militaire) à y apporter. Non pas qu'il n'y ait pas eu débat

⁶⁵⁷ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁶⁵⁸ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France*, op. cit., p. 134.

sur la pertinence ou non de s'impliquer dans la crise, mais il a eu lieu principalement en dehors du noyau décisionnel ou plutôt entre ce noyau et l'extérieur, représenté par d'autres ministres (au Canada surtout), des représentants politiques, des intellectuels, etc. À l'intérieur du cercle restreint, la nécessité de mettre le Kosovo à l'agenda politique semble plus ou moins acquis dès le début de la crise. Il y a en effet une sorte de consensus sur la nécessité de « traiter », au sens médical du terme, le problème. « *Nous étions tous d'accord pour dire qu'il fallait faire quelque chose* », affirme-t-on aux Affaires étrangères canadiennes.⁶⁵⁹ La Bosnie avait laissé « *une saveur un peu âcre dans les esprits au niveau du noyau politico-militaire* », explique ce membre du cabinet de Lionel Jospin.⁶⁶⁰

L'enjeu est évidemment de taille car la mise à l'agenda oriente souvent la suite du processus. En quelque sorte et pour reprendre un adage bien connu, poser le problème, c'est déjà y répondre au moins partiellement. Ainsi, on ne saurait envisager une note de synthèse ou un mémo qui ne préconise une solution. Cette mission fondamentale du bureaucrate – suggérer des avenues possibles – permet au passage à ce dernier non seulement de se donner à voir du politique et de ses pairs mais également de s'octroyer une place avantageuse dans la suite du processus. Dans la crise du Kosovo, l'enjeu autour de la définition de la nature du problème, diplomatique ou politique, a été crucial en ce sens qu'il orientait *ipso facto* une solution de même nature, diplomatique ou militaire. « *Au départ, il n'y avait pas de consensus sur les questions essentielles (utilisation de la force, cible, etc.) mais il s'est construit petit à petit* », explique un représentant des Affaires étrangères en France.⁶⁶¹ En l'occurrence, sans prêter à cette bureaucratie une homogénéité excessive, elle semblait plutôt favorable à pousser plus loin encore la tentative de règlement politique de la crise avant de se résigner au recours à la force. Le basculement opéré, le MAE s'est efforcé de rester au cœur de la gestion de la crise en montrant qu'à côté de l'action militaire, l'effort (et la solution) diplomatique restait

⁶⁵⁹ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁶⁶⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁶¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

indispensable. Cela s'est traduit sur le plan du discours par des références constantes à la « *diplomatie française* » qui « *travaille d'arrache-pied* », « *s'y consacre sans relâche* », etc.⁶⁶² Cela paraît d'autant plus important aux yeux des fonctionnaires de ce bureau que le recours à la force a pu être interprété comme un échec relatif de la diplomatie, à un moment où les critiques sur le Quai d'Orsay se font de plus en plus entendre. Un créneau un peu différent préféré par le MAECI, qui insiste plutôt sur le caractère humanitaire de la crise, une antienne qui lui permet de mettre de l'avant son agenda sur la sécurité humaine. Dans un cas comme dans l'autre, le poids des Affaires étrangères n'aurait pas été si important sans l'implication initiale des deux ministres dans la crise, qui leur a ainsi permis de définir d'emblée les contours de la solution et surtout de peser tout au long du processus. Ce faisant, ils ont largement contribué à mettre de l'avant l'influence de « leurs » bureaucraties respectives.

C'est probablement au niveau du militaire que cette quête de reconnaissance et d'influence a été la plus manifeste. La difficulté « naturelle » pour la Défense d'exister en tant qu'acteur à part entière du processus en politique étrangère est du reste très palpable. Au Canada notamment, ce besoin s'exprime à la fois chez ceux qui déplorent que « *le militaire ne soit pas un joueur égal aux autres* », et chez les plus velléitaires qui soutiennent que la Défense « *a été mêlée dès le début de la crise et a été très présente dès que les décisions concernaient les Forces canadiennes* ».⁶⁶³ La guerre du Kosovo a été une occasion unique pour la Défense canadienne de dénoncer les coupures budgétaires dont elle est l'objet depuis le début des années 1990. « *Les militaires ont essayé de montrer que si on ne leur donnait pas les moyens, ils ne pourraient pas agir* », se souvient un fonctionnaire de la Défense.⁶⁶⁴ La marge de manœuvre était néanmoins étroite car il fallait aussi aux forces armées faire la preuve de leur compétence sur le terrain pour justifier le budget. Dès lors, elles n'ont pas trop rechigner à la tâche. Ce type

⁶⁶² Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien avec *Le journal du Dimanche*, Paris, 16 mai 1999.

⁶⁶³ Entretien, Ottawa, août 2007.

⁶⁶⁴ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

d'opération « humanitaire » est également propice à un renforcement du lien entre l'armée et la société civile, cette dernière voyant d'un bon (moins mauvais) œil l'intervention de ses soldats auprès de populations en détresse. Ce sont indiscutablement les bureaucrates de la Défense qui avaient le plus à gagner de cette guerre, du point de vue de leur existence fonctionnelle et également de leur capacité à influencer sur la décision politique. Dans cette dernière perspective, si la tournure prise par les événements leur a permis de peser davantage dans le processus, à différents degrés entre la France et le Canada, elle leur a surtout permis de se mettre en scène comme acteur central de la crise.

Quelques mois avant le début de l'intervention, le porte-parole des forces armées canadiennes à Aviano souligne l'excitation des pilotes canadiens, pour qui « *il s'agirait d'une première vraie mission* ». ⁶⁶⁵ Au-delà de cet aspect strictement militaire, il en est un autre, symbolique celui-là, au moins aussi important. Le cadre de l'Alliance (atlantique) et surtout le soutien relatif de l'opinion publique offre non seulement à la Défense l'occasion de restaurer quelque peu son image, mais aussi de faire la preuve de l'utilité de l'outil militaire, en général et des forces aériennes, en particulier. Ce qui n'est pas négligeable si l'on se souvient que depuis 1994, le budget de la défense ne cesse de diminuer, et qu'à cette période, la pertinence de conserver une chasse de CF-18 était loin d'être acquise. Ainsi ne saurait-on s'étonner que, lors de l'une des premières conférences de presse faisant suite à l'arrêt des bombardements, le sous-chef de l'état-major de la Défense, le lieutenant-général Raymond Hénault, lui-même pilote, ne se prive pas de tirer les marrons du feu. « *La contribution de nos CF-18 et de leurs pilotes et le personnel de soutien a été absolument remarquable et restera, à notre point de vue, un élément de grande fierté pour le public canadien aussi bien que les Forces canadiennes* ». ⁶⁶⁶ Face à la chambre de commerce de Calgary, quelques mois seulement après la fin du conflit, le CEMD, le général Baril revient lui aussi sur la guerre du Kosovo, en des termes qui ne font aucune ambiguïté quant à la place de l'outil militaire dans le monde.

⁶⁶⁵ « Axworthy évoque l'envoi de soldats canadiens au Kosovo », *La Presse*, 8 octobre 1998.

⁶⁶⁶ Général Raymond Hénault, sous-chef de l'état-major de la Défense, conférence de presse, Ottawa, 18 juin 1999.

D'aucuns diraient que l'importance de la puissance militaire s'est effritée à l'échelle planétaire. Je ne suis pas de cet avis. Bon nombre de régimes continueront à faire usage de la force – soit pour mater l'agitation interne, soit pour agresser des pays étrangers, soit encore pour assurer leur propre sécurité. La diplomatie ne suffira pas à prévenir ou à stopper de tels actes. Elle devra compter sur des forces militaires crédibles. (...) Bien entendu, en cette époque de restrictions financières, les ressources dont on dispose ont diminué. (...) Les ressources sont limitées, et la situation ne s'améliorera pas dans un avenir prévisible. (...) Ce problème est très préoccupant, parce que les opérations que nous devrons mener seront de plus en plus variées et complexes. En outre, comme nos militaires seront déployés aux côtés des forces d'un ou de plusieurs autres pays, nous devrons maintenir un degré élevé d'interopérabilité avec nos alliés. (...) Malgré toutes ces pressions bien réelles qui s'exercent au niveau des ressources, les Forces canadiennes continuent de jouer un rôle crucial dans la défense des valeurs et des intérêts des Canadiens – au Canada comme à l'étranger.⁶⁶⁷

Interrogé mi-juin sur les leçons techniques à tirer de cette guerre, le CEMA français, le général Kelche adopte pour sa part le ton sobre du professionnel et n'omet pas de lier le succès de l'armée française dans la crise à la réforme de l'outil militaire entreprise par le président Chirac depuis quelques années déjà.

Notre planification, notre modèle d'armée est très bon. Notre programmation est cohérente. Cette crise montre que nos choix sont bons, que nos unités sont opérationnelles, qu'il faut par conséquent poursuivre l'effort de défense tel qu'il a été construit. Il faut s'y tenir voilà le message. Si nous nous y tenons, nous allons faire le bon outil national et européen dont nous avons besoin.⁶⁶⁸

Dans un cas comme dans l'autre, les professionnels de la Défense ont cherché à exister dans cette crise dont le tour militaire leur a permis d'exercer une influence, à travers un discours à la fois technique et normatif sur la place et l'usage de la force dans la diplomatie. Pour ce qui est de cet acteur particulier, sa présence dans la chaîne décisionnelle s'explique, en outre, par un second atout dont elle dispose, à savoir sa mainmise sur l'information et le renseignement. Nous y reviendrons plus loin.

En définitive, le besoin d'affirmation des professionnels s'est exprimé au deux niveaux, individuels et bureaucratiques, dans le comportement des différents acteurs. Sur

⁶⁶⁷ Général Maurice Baril, chef d'état-major de la Défense, notes pour une allocution prononcée à la Chambre de commerce de Calgary, Calgary, 23 novembre 1999.

⁶⁶⁸ Général Jean-Pierre Kelche, chef d'état-major des armées, interview dans l'émission *LCI L'invité*, Paris, 18 juin 1999.

le plan institutionnel, la démarche est plus facile à mesurer dans la mesure où elle donne lieu à des prises de position publiques. Sur le plan individuel, l'affirmation reste largement intuitive et plus difficile à étayer dans la mesure où les acteurs rechignent à aborder ce type d'enjeux. Il n'en reste pas moins que la propension des uns et des autres à mettre en avant leur contribution ou leur rôle dans la décision, pendant et après la crise, tend à démontrer que l'hypothèse n'est pas complètement dénuée de tout fondement. De ce point de vue, lorsque la crise se fait de plus en plus aiguë, nombre des fonctionnaires en poste ont alors déjà une forte visibilité et une légitimité dans le dossier « Balkans ». En France, les Mallet, Perrin de Brichambault, et la plupart des consuls militaires ont tous vécu la Bosnie aux premières loges, à des postes de responsabilité divers, et connaissent la musique. Au Canada, des personnalités comme Kergin, Calder ou Heinbecker sont des habitués de la politique internationale et ont déjà tous eu à un moment ou l'autre un pied dans les Balkans. Dès lors, ils n'ont pas eu à courir après une éventuelle reconnaissance, mais à activer celle dont ils bénéficiaient déjà. La question cruciale qui se pose alors pour le bureaucrate, toutes chapelles confondues, est de savoir comment parvenir à satisfaire ce besoin d'affirmation. Dans la crise, cette action s'est manifestée à travers deux biais principaux, l'expertise et la prétention à la neutralité.

4.2.2. Expertise bureaucratique et « neutralité bienveillante »

Parmi la vingtaine d'individus qui composent le noyau décisionnel en France et au Canada, aucun n'est là par hasard. On n'entre pas dans une « cellule de crise » comme dans un moulin. La gestion de ce type de décision est par définition, et dans une certaine mesure par nécessité, restreinte et élitiste. Dans ce champ, compétence et expertise constituent l'enjeu primordial qui distingue le professionnel du profane. Cela ne saurait étonner dans la mesure où c'est l'essence même de la construction de l'État bureaucratique qui a fondé sa légitimité sur une prétention à la compétence, contre l'arbitraire de l'État dynastique. L'expertise est la ressource symbolique par excellence du bureaucrate. Elle est sa *raison d'être*, au sens où elle justifie initialement son existence, et

sa légitimité car lui assure son statut de professionnel dans le champ. Pour être influent dans le processus décisionnel, le fonctionnaire doit être compétent ou à tout le moins reconnu comme tel. Omniprésent dans le vocabulaire du professionnel, le mot clé est l'« *expertise* ». Il est apparu très nettement comme un enjeu de taille dans la gestion de la crise au Kosovo. Cette expertise s'exprimait d'ailleurs à deux niveaux distincts. D'un côté, l'expertise politique porte sur la maîtrise des enjeux reliés au dossier Balkans. « *Jean-Claude Mallet a suivi l'affaire depuis le début et connaissait bien le dossier. Ce qui lui a donné du poids* », explique ainsi un fonctionnaire du ministère de la Défense.⁶⁶⁹ De l'autre, l'expertise politico-militaire davantage reliée aux aspects opérationnels de la gestion de la crise mais qui comporte tout de même une dimension politique. Cette dernière s'exprime à la fois à travers l'expérience du terrain et par la capacité du militaire à retranscrire automatiquement les questions strictement opérationnelles en enjeux politiques. Ce qui est la qualité première du consul ou du chef d'état-major. Certains acteurs ont fait jouer leur statut d'expert au sein de la communauté des professionnels. C'est d'ailleurs moins le fait de le faire jouer que de se voir d'emblée reconnaître ce statut qui compte qui leur a permis de gagner en influence.

Dans la relation entre le décideur et ses conseillers, les plus influents sont ceux qui ont une connaissance approfondie du dossier sous toutes ses dimensions (historique, renseignement, médiatique, politique, etc.). Le général Kelche, Hubert Védrine et Jean-David Levitte faisaient l'opinion et aucune décision n'était prise sans être sûr de l'aval de ces trois-là.

conclut un observateur de la crise en France.⁶⁷⁰ Au Canada également, la compétence est mise de l'avant pour catégoriser les acteurs. Justifiant le poids de Paul Heinbecker dans la crise, on explique aux Affaires étrangères qu'il « *avait une excellente maîtrise des dossiers surtout sur la sécurité et la défense* ». ⁶⁷¹ On comprend, dès lors, l'importance de se voir octroyer le titre d'expert dans le champ des professionnels.

L'expertise du bureaucrate est d'autant plus importante qu'elle permet à ce dernier de créer une distance symbolique avec le politique. Là où le premier connaît son

⁶⁶⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁷⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁷¹ Entretien, Montréal, juillet 2006.

sujet sur le bout des doigts, le second est un généraliste, qui se contente de gérer. « *Le gouvernement est, en fait, affaire de spécialistes, et ne peut pas être dirigé avec succès par des amateurs sans le concours de conseil de professionnels et d'exécutants qualifiés* », déclarait ainsi Mitchell Sharp, l'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'équivalent du ministre des Affaires étrangères.⁶⁷² L'argument du politicien amateur et manquant de compétence, dont on peut d'ailleurs s'étonner qu'il soit ainsi repris par l'un d'entre eux, est un argument bien connu et récurrent, qui en délégitimant le politique renforce d'autant le poids du bureaucrate et contribue à accroître son influence dans le processus décisionnel. Sur la liste des « victimes » figure par exemple Art Eggleton, le ministre canadien de la Défense, dont ils sont plusieurs à avoir soutenu que « *ses connaissances (sur les questions de défense) au moment de prendre ses fonctions étaient nulles* ». ⁶⁷³ Si nous ne sommes pas en mesure d'apprécier ni de juger les compétences de l'ancien ministre, il est en revanche possible de mesurer l'impact de cette image et la disqualification que l'étiquette « *non compétent* » engendre dans le champ. Dans une moindre mesure, il en va de même d'Alain Richard dont, on a raillé un temps, à droite notamment, ses qualifications sur les questions de défense. La crise du Kosovo a d'ailleurs permis au ministre de se débarrasser de son surnom de « *ministre du budget de la défense* ». ⁶⁷⁴ En définitive, l'expertise est devenue la marque de fabrique et la principale source de légitimité du bureaucrate. Elle lui permet de se distinguer du politique, et ce faisant de s'assurer une durée de vie dans le système plus longue.

Cette expertise est indissociable d'une autre valeur cardinale que le bureaucrate doit, en théorie, faire sienne : le désintéressement. « *De la République, vous incarnez l'unité, l'impartialité, et l'engagement au service de l'intérêt général* », déclarait ainsi le président Chirac au corps préfectoral au plus fort de la crise.⁶⁷⁵ Ce désintéressement du haut fonctionnaire au profit de l'intérêt général est une dimension essentielle de son statut. En France, l'école nationale d'administration (ENA), l'école du service public par excellence, définit d'ailleurs sa mission de formation en ces termes.

⁶⁷² Mitchell Sharp, cité dans John Porter, *The Vertical Mosaic : An Analysis of Social Class Power in Canada*, Toronto, Toronto University Press, 1965, pp. 427-428.

⁶⁷³ Entretien, Montréal, août 2006.

⁶⁷⁴ Sophie Roquelle, « La guerre des Quatre-Colonnes », *Le Figaro*, 10 avril 1999.

⁶⁷⁵ Jacques Chirac, Président de la République, discours prononcé lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, 26 mars 1999.

Démocratiser l'accès à la haute fonction publique et professionnaliser la formation des hauts fonctionnaires constituent les principes fondateurs de l'École nationale d'administration, créée par le général de Gaulle en octobre 1945.

Sa mission principale est de recruter et de former les hommes et les femmes qui feront vivre et évoluer les administrations (...), tout en leur transmettant l'éthique du service public, fondée sur des valeurs de responsabilité, de neutralité et de désintéressement.⁶⁷⁶

Ce discours de la mission de service public pourrait tout aussi bien s'appliquer au Canada. Il suffit pour s'en convaincre d'assister à un cours d'éthique publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Montréal, destinée à la formation de la fonction publique québécoise, ou de lire l'énoncé de mission du Bureau du Conseil privé, dont l'une des priorités est de « *conseiller le Premier ministre et le cabinet de façon professionnelle et impartiale* », pour constater que toutes les bureaucraties se ressemblent ou du moins se définissent sur la base de critères identiques en France, au Canada et au Québec.⁶⁷⁷ « *Notre rôle est de conseiller, d'analyser, de défendre et de mettre en œuvre* », explique encore un fonctionnaire canadien des Affaires étrangères.⁶⁷⁸ Le bureaucrate est en quelque sorte le garant éternel de l'État contre les aléas et les alternances politiques. Il garantit la continuité des institutions en tout temps. « *Il n'est pas étonnant que les commis de l'État se croient les dépositaires de l'intérêt national, puisque eux seuls remplissent la même condition : s'inscrire dans la durée* », fustige ainsi Debray.⁶⁷⁹ Une vision à long terme qui explique pour partie que la bureaucratie soit, en général, plutôt « *légitimiste dans l'âme* » et assez prudent vis-à-vis du changement.

En pratique, ce désintéressement se traduit par une prétention à la neutralité bienveillante, en matière d'engagement politique. « *Apolitique mais politisé* », se plaint à se décrire ce conseiller militaire, expression traduisant bien au passage l'idée rarement admise d'une certaine forme d'acculturation bureaucratique au politique.⁶⁸⁰ Loin de la

⁶⁷⁶ École nationale d'administration, « L'ENA se présente », www.ena.fr/index.php?page=institution, page consultée le 12 février 2007.

⁶⁷⁷ Bureau du Conseil privé, « Au sujet du BCP », www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=AboutPCQ, page consultée le 1^{er} juillet 2007.

⁶⁷⁸ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 208.

⁶⁸⁰ Entretien, Paris, juin 2006.

fonction politiquement orientée du dirigeant, le fonctionnaire se doit, en effet, d'être un homme de compromis et de consensus. « *Nous sommes capables de faire la différence entre ce qui est partisan et ce qui ne l'est pas. Les fonctionnaires n'ont pas de couleur politique* », explique ainsi un fonctionnaire canadien. La nomination d'Hubert Védrine au poste de ministre des Affaires étrangères, choisi d'un commun accord par Jacques Chirac et Lionel Jospin, est symptomatique de cette capacité du bureaucrate à faire l'unanimité ou tout du moins à n'être pas trop teinté. Védrine sera d'ailleurs préféré à Michel Rocard, dont Lionel Jospin « *redoutait sa complicité d'ancien élève de Sciences-po avec Jacques Chirac* ». ⁶⁸¹ Dans son ouvrage consacré aux coulisses de la diplomatie française, Hubert Coudurier décrit comment Jean-David Levitte, avant de devenir le conseiller diplomatique de l'Élysée, « *saura se faire oublier comme ambassadeur à Genève lors des règlements de comptes chiraco-mitterrandiens, pour obtenir ensuite que Roland Dumas le nomme à la Direction Asie* ». ⁶⁸² Olivier Schrameck, le directeur du cabinet de Lionel Jospin est également présenté comme un homme d'une « *extrême prudence* », dont ses « *meilleurs amis ne parieraient pas qu'il est de gauche* », et pour qui « *ne pas être militant est devenu son habileté* ». ⁶⁸³ De fait, les bureaucrates sont amenés à côtoyer les politiciens de (presque) tout bord et se doivent de faire preuve de fortes capacités d'adaptation. Durant les années passées à la direction de la DAS, Jean-Claude Mallet a ainsi été amené à travailler au profit de ministres aussi différents que Pierre Joxe, François Léotard, Charles Millon et Alain Richard. Ce caractère modéré du profil bureaucratique se prolonge jusqu'au niveau des cabinets ministériels où certains choix peuvent apparaître parfois surprenants. Il en va ainsi, par exemple, du recrutement par Hubert Védrine de Pierre Sellal, pourtant considéré par les socialistes comme définitivement giscardien. La petite histoire veut qu'en 1996, il ait été pressenti par le

⁶⁸¹ Hubert Coudurier, *op.cit.*, p. 186.

⁶⁸² Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁸³ Catherine Pégard, « Olivier Schrameck : le métronome de Jospin », *Le Point*, 27 août 1999.

giscardien Hervé de Charrette pour être son directeur de cabinet dans le gouvernement Juppé et que « *l'Élysée n'ait pas voulu au prétexte qu'il était socialiste* ». ⁶⁸⁴

Cette « monopolisation » de l'intérêt général par les bureaucrates et leur prétention à l'universel ne doivent pas être comprises comme une usurpation pleinement consciente des biens publics. Elle est le fruit des effets bien réels de la socialisation dans le champ et de la manière dont ce dernier s'est structuré au fil du temps. Ainsi, les vertus de « *responsabilité, neutralité et désintéressement* » font partie intégrante des schèmes de pensée du bureaucrate. Ils sont à la fois une partie intégrante de l'esprit d'État et l'un de ses modes de reproduction et de légitimation les plus efficaces. Il n'en reste pas moins qu'en pratique, elles ne sont pas incompatibles avec des motivations un peu moins altruistes telles que la carrière ou les avantages matériels de la fonction et du corps. Dans une crise comme celle du Kosovo, comment les bureaucrates ont-ils lié leur besoin d'affirmation individuelle, leur prétention à l'expertise, leur appartenance à un corps particulier et leur éthique professionnelle ? Ont-ils fait preuve d'un bon état d'esprit (d'État), comme le prétendent la plupart d'entre eux ou ont-ils à l'inverse fait preuve de « mauvais esprit », comme ils sont souvent accusés de le faire, par les détracteurs de la bureaucratie ?

4.2.3. *Les bureaux en guerre : esprit d'équipe ?*

Le discours lissé de l'expertise, de la neutralité bienveillante et du désintéressement ne suffit pas à faire disparaître, comme par enchantement, les luttes entre acteurs bureaucratiques. Au-delà des intérêts individuels des fonctionnaires, la prise de décision se heurte aussi à une concurrence entre les différentes administrations. La thèse est connue et correspond à peu de chose près à celle énoncée, au début des années 1970, par Graham Allison dans son étude sur la crise des missiles à Cuba. Elle peut se résumer comme suit : les différentes administrations d'État se disputent les ressources de

⁶⁸⁴ Nicole Gauthier, « Le changement s'arrête aux portes des cabinets », *Libération*, 11 novembre 1997.

la machine gouvernementale et la définition de l'intérêt national, sur la base de perceptions propres et d'intérêts corporatistes. D'un point de vue normatif, l'auteur présente ces rivalités comme un facteur avant tout négatif et une contrainte dans le processus décisionnel. En d'autres termes, au bon esprit d'État des dirigeants politiques, s'opposerait le mauvais esprit des bureaux.

En France, c'est au philosophe et ancien collaborateur de François Mitterrand à l'Élysée, Régis Debray, que l'on doit d'avoir vociféré le plus fort à l'encontre de cette «*hégémonie des bureaux*», source de «*quelques empêchements*» - un euphémisme au vu de l'attaque en règle de l'auteur - dans la formulation et la conduite de la politique étrangère française.⁶⁸⁵ Il est rejoint par l'ancienne ministre canadienne des Affaires extérieures, Flora MacDonald, qui ne se priva pas de critiquer publiquement ses hauts fonctionnaires, après la défaite du gouvernement conservateur au début des années 1980. Dénonçant le «*labyrinthe de la bureaucratie*», elle déplore notamment «*les opinions à sens unique proposées dans les mémos*» par les bureaucrates et d'avoir été privée du «*luxe de disposer de choix multiples sur des sujets d'importance majeure*».⁶⁸⁶ Les exemples permettant de confirmer cette influence de la bureaucratie dans la prise de décision ne manquent pas. La création du NORAD (North American Aerospace Defense Command) entérinée en 1957 par le Premier ministre canadien Diefenbaker, sans qu'il y prête attention et sous la pression de son chef d'état-major de l'armée de l'air, constitue assurément un cas extrême de l'ascendant bureaucratique sur le politique.⁶⁸⁷ En France, dans un autre registre, l'assouplissement de la position initialement pro-Israélienne, ou perçue comme tel, de François Mitterrand, souvent interprétée comme une adaptation nécessaire à la politique réputée pro-arabe des Affaires étrangères, serait un autre

⁶⁸⁵ Régis Debray, *La puissance et les rêves*, op. cit., pp. 208-226.

⁶⁸⁶ Flora MacDonald a d'abord prononcé ce discours à l'occasion de la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique en juin 1980. Des visions révisées furent publiées par la suite, dans «*The Minister and the Mandarins : How a New Minister Copes with the Entrapment Devices of Bureaucracy*», *Options politiques*, vol. 1, no. 3, septembre-octobre 1980, pp. 29-3. Ces références sont tirées de Kim R. Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, op. cit., p. 253.

⁶⁸⁷ Sur cet épisode, voir Joseph T. Jockel, «*The Military Establishments and the Creation of NORAD*», *American Review of Canadian Studies*, vol. 12, no. 3, automne 1982.

exemple de ce pouvoir de contrainte de la bureaucratie sur le politique. Une analyse que reprend partiellement à son compte Hubert Védrine selon qui :

Il y a d'abord – pas toujours mais souvent – des résistances internes, corporatistes ou autres. Il est difficile d'imposer des décisions nombreuses de réorganisation en peu de temps contre l'avis d'une structure, même avec le relais de collaborateurs très proches dans lesquels vous avez toute confiance. (...) En somme, les obstacles dans mon champ d'action sont moins institutionnels que mentaux et liés à des croyances.⁶⁸⁸

De là, à conclure à un pilotage par le bas, il y a toutefois un pas que l'ancien ministre français des Affaires étrangères se refuse à franchir, à raison selon nous.

L'hypothèse du « *cheval de Troie bureaucratique* » est, en effet, discutable pour plusieurs raisons qu'il convient d'énumérer brièvement. D'abord, elle tend à surévaluer l'homogénéité des bureaux. L'allégeance du haut fonctionnaire français se manifeste-t-elle à l'égard de sa classe à Sciences-Po, de sa promotion à l'ÉNA, de son ministère de rattachement (lequel s'il en a eu plusieurs dans sa carrière), de son service, de sa zone ou de son bureau à l'intérieur de ce dernier ? De ce point de vue, si l'existence d'un esprit de corps est indiscutable, il reste à déterminer de quel corps parle-t-on. Et même là, y a-t-il concordance parfaite entre le corps et l'esprit ? L'administration de la défense peut-elle être comprise à partir d'une logique unique ? En France, par exemple, les nominations des consuls au sein des états-majors particuliers semblent indiquer que la « *seine émulation* » entre les trois armes donne bien plus souvent lieu à de réelles luttes d'influence.⁶⁸⁹ Même

⁶⁸⁸ Le ministre français donne ainsi l'exemple de l'attitude du Quai d'Orsay à l'égard d'Israël : « *Au début des années quatre-vingt pour faire entrer dans la tête des responsables du Quai que c'était important et utile de parler avec les Israéliens, et pas seulement du processus de paix, il a fallu du temps. (...) Les accusations rituelles sur la « politique arabe du Quai d'Orsay » relèvent du faux procès typique, surtout maintenant, mais il était, comme le Foreign Office, sensible à l'importance du monde arabe et il a en plus une propension à faire des remontrances à tout propos, à distribuer les bons et mauvais points, ce qui est un peu vain* ». Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

⁶⁸⁹ Suite à la nomination du général Henri Bentegeat à l'EMP. *Le Figaro* note ainsi que « (...) l'armée de l'air continue d'être écartée des responsabilités auprès des cabinets politiques. A la grande déception de ses officiers, les candidats qu'elle a présentés n'ont pas été retenus pour succéder à l'amiral Delaunay comme chef de l'état-major particulier (EMP) du président de la République. Le choix élyséen s'est porté sur le général de division (troupes de marine-arme blindée et cavalerie) Henri Bentegeat ». « Un marsouin à l'Élysée », *Le Figaro*, 8 avril 1999.

son de cloche du côté des Affaires étrangères où il peut exister des différences, parfois majeures, d'un bureau à l'autre du même couloir.

Il est difficile de dire que le ministère des Affaires étrangères, pris dans son ensemble, représente un groupe de pression idéologique oeuvrant en faveur d'une certaine politique. Il n'y a pas de position politique homogène. Derrière l'outil diplomatique se trouvent des individus, des groupes, des clans, des clivages variant en fonction des problèmes. Les points particulièrement sensibles mobilisent des opinions contraires. D'une façon générale, il y a une « prise de rôle » qui a pour effet de faire des titulaires d'un dossier géographique les défenseurs du pays dont ils ont la charge.⁶⁹⁰

Ensuite, pour valider l'hypothèse du modèle bureaucratique, il faut être en mesure de prouver que le militaire ou le diplomate défend les intérêts de son corps auprès du politique. Ce qui est loin d'être acquis à en croire ce militaire qui n'hésite pas à parler d'« *une socialisation à l'espace, au champ du ministre* » avec lequel il a été amené à travailler.⁶⁹¹ Il ne faudrait pas non plus exagérer la rigidité bureaucratique. Si des confrontations peuvent avoir lieu avec le pouvoir politique, il n'est pas rare de voir les administrations finir, bon gré mal gré, par s'exécuter. Comme le note très justement Kessler, pour ce qui est des gouvernements, la bureaucratie « *ne les contredit ni ne les contrecarre officiellement : étant au service du pouvoir exécutif, elle peut toujours craindre les retombées d'une opposition active à ses directives* ». ⁶⁹² Sur ce dernier point justement, l'hypothèse bureaucratique ne prend pas suffisamment en compte l'influence exercée par le politique sur ces (ses) bureaucraties. Le pouvoir exécutif dispose d'une marge de manœuvre réelle à l'égard de son administration. Il a les moyens de les contourner ou de les contrôler, en particulier par le biais du pouvoir de nomination. Il en va ainsi des choix politiques à de nombreux postes clés. Celui des chefs d'état-major ou des conseillers militaires n'est, par exemple, pas laissé à la discrétion de la Défense mais bien une prérogative du politique. « *La nomination de l'amiral Delaunay à la tête de la marine a été entérinée aussi bien à l'Élysée qu'à Matignon et par le ministre de la défense, qui ont voulu, dit-on, marquer le fait que de telles désignations, à ces niveaux-là*

⁶⁹⁰ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France*, op. cit., p. 133.

⁶⁹¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁶⁹² Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 133.

de responsabilité, sont éminemment du ressort des dirigeants politiques et ne relèvent pas d'une auto-sélection par la haute hiérarchie militaire », rappelait ainsi Le Monde en mars 1999.⁶⁹³

Si la thèse d'une hégémonie des bureaux paraît excessive, elle n'en reste pas moins utile en ce sens qu'elle rappelle que la formulation de l'intérêt national n'est pas le produit des seuls décideurs et des dynamiques politiques mais la résultante d'une négociation entre un conglomerat d'organisations et d'intérêts aussi multiples que variés. Elle rappelle aussi que ces dernières n'opèrent pas seulement à partir d'une conception unanime de l'esprit d'État, mais aussi sur la base de routines et de procédures préétablies, dont les décideurs ultimes sont partiellement tributaires tant au niveau de l'information qui leur est transmise que de l'exécution. A cet égard, la thèse défendue par Debray minimise le caractère productif et l'importance des bureaucraties en tant que source et ressource au sein desquelles les décideurs puisent en abondance. Le cas du Kosovo a montré non seulement qu'il existait une interdépendance entre les deux types d'acteurs, mais également un bon esprit d'équipe dans l'élaboration d'une réponse commune, pilotée par le politique.

Parmi les différentes administrations d'État dans les deux pays, deux d'entre elles ont joué un rôle de premier plan dans la crise du Kosovo : les Affaires étrangères et la Défense. Le *diplomate* et le *soldat*, pour emprunter une distinction chère à Aron, correspondent à deux profils sociologiques très différents. Encore qu'il soit parfois possible de se demander si le civil de la Défense n'a pas, à certains égards, au moins autant sinon plus d'affinités et de points communs avec le civil des Affaires étrangères qu'avec le militaire. Quoi qu'il en soit, et pris de manière globale les deux administrations présentent des cultures organisationnelles ou des « *modes de raisonnement* », pour

⁶⁹³ En effet, « chez les marins, cette décision est loin de faire l'unanimité et elle a même été prise contre l'avis de la haute hiérarchie qui avait avancé deux noms. N'y figurait pas celui de l'amiral Delaunay. (...) » Cf. Jacques Isnard, « L'Amiral Delaunay, prochain chef d'état-major de la marine », *Le Monde*, 24 mars 1999.

reprendre les termes de Weldes, qui ont peu en commun.⁶⁹⁴ Les analyses comme les clichés ne manquent évidemment quant à savoir ce qui les distingue. Le plus répandu veut que la diplomatie soit le langage de la paix et le militaire, le bras armé de la guerre. En pratique cette dichotomie simpliste entre le faucon et la colombe ne tient pas, comme en attestent les réticences d'un Colin Powell face au discours belliqueux d'un Dick Cheney. A cet égard, le cas du Kosovo a soulevé plus d'interrogations qu'il n'a contribué à apporter d'éclaircissements véritablement convaincants. Il est une chose qu'il a néanmoins confirmée. L'analyse de la décision ne saurait se satisfaire du panorama simpliste couramment utilisé pour décrire les différences et l'interaction complexe entre les deux institutions.⁶⁹⁵

La crise du Kosovo a permis de dégager deux constats principaux en ce qui a trait à cette relation entre Affaires étrangères et Défense. D'une part, elle a confirmé que les deux institutions répondaient à des logiques de fonctionnement distinctes, faisant valoir dans la crise une expertise et des compétences différentes. Si les Affaires étrangères ont longtemps occupé le devant de la scène domestique et internationale, à travers le volet politique et les négociations diplomatiques, la Défense a gagné en importance au fur et à mesure que se dessinait l'issue militaire de la crise. Au Canada, par exemple, la présence croissante de responsables militaires aux côtés des diplomates lors des séances à la Chambre des communes a mis en exergue cette différence d'approche. D'autre part, la crise au Kosovo a surtout permis de constater que les deux administrations étaient non seulement capables de travailler ensemble, ce qui est plutôt

⁶⁹⁴ Jutta Weldes, *loc. cit.*, p. 218 et suiv.

⁶⁹⁵ Ne serait-ce que d'un point de vue institutionnel, il y a par exemple en France, une interface entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. D'abord, les militaires font de la politique internationale sur le terrain. Ils sont également omniprésents dans les ambassades avec les attachés de défense. Enfin, ils sont un relais important de la coopération technique française avec de nombreux pays, en Afrique notamment mais pas seulement. De son côté, le MAE possède une direction stratégique et sur le désarmement. Elle abrite par ailleurs de nombreux anciens militaires qui franchissent le pas de la Défense aux Affaires étrangères.

inhabituel, mais aussi et surtout de s'entendre. Dans cette crise, le « mauvais esprit » n'a pas été de mise et la guerre des bureaux, si souvent redoutée, n'a pas eu lieu.⁶⁹⁶

S'il y a un point commun entre la France et le Canada en matière de bureaucraties, c'est assurément le fossé relatif qui sépare les Affaires étrangères de la Défense dans les deux pays. Les sources de clivage sont suffisamment nombreuses pour que l'on ne puisse pas toutes les passer en revue. Au Canada, par exemple, la Défense a accueilli plutôt fraîchement l'approche axée autour de la sécurité humaine, développée par les Affaires étrangères.⁶⁹⁷ À la fois parce que celle-ci ne correspond pas à sa conception, plus classique, de la sécurité mais également en raison des conséquences de cette nouvelle doctrine sur sa culture stratégique et ses modes de fonctionnement.⁶⁹⁸ Un autre clivage important se situe au niveau de la posture de chacun vis-à-vis du voisin américain.

La tension entre le DND et le MAECI oppose le continentalisme et l'internationalisme. La Défense est plus orientée sur les États-Unis qui représentent leur fonds de commerce. Une partie de la défense est pro-américaine car elle a plus de liens professionnels. Mais il existe aussi des éléments fortement pro-américains au département du commerce international, qui se fixe lui aussi sur la relation entre le Canada et les États-Unis. analyse ainsi un fonctionnaire du gouvernement.⁶⁹⁹ En effet, si les fonctionnaires des Affaires étrangères ont dans l'ensemble la réputation d'être internationalistes et d'adopter une position plus indépendante et en retrait vis-à-vis des États-Unis, le bilan semble plus mitigé au niveau de la communauté d'affaires et du commerce international. En France également, les étiquettes aussi vont bon train. Parmi ces croyances, le Quai d'Orsay a longtemps fait face, par exemple, à des accusations concernant sa « *politique arabe* ». Si les Affaires étrangères ont été relativement épargnées par ce type de soupçons dans la

⁶⁹⁶ Rappelons simplement que deux ans auparavant, au Canada, les relations entre le MAECI et le DND avaient été extrêmement tendues sur le dossier du Zaïre.

⁶⁹⁷ Voir notamment l'article de David B. Dewitt, « Défense nationale contre Affaires étrangères », *op. cit.*

⁶⁹⁸ On se souvient par exemple des réticences exprimées par le DND au sujet de l'envoi de troupes en République centrafricaine, demandé par les Nations unies au gouvernement canadien pour suppléer le départ des troupes françaises. En dépit de ces réticences, le cabinet du Premier ministre a fini par s'aligner sur la position du MAECI, qui voulait absolument que le Canada participe à la mission.

⁶⁹⁹ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

crise du Kosovo, la Défense a été à, cet égard, souvent suspectée d'être pro-serbe, l'affaire Bunel n'ayant pas vraiment contribué à apaiser les doutes.⁷⁰⁰ Quoiqu'il en soit, compte tenu du cercle restreint à l'intérieur duquel ont été prises les décisions concernant le Kosovo, ces divergences de vue n'ont pas véritablement trouvé à s'exprimer. Et quand bien même ce fut le cas, l'impact de ces dissensions sur la décision finale apparaît relatif.

A ces divergences de fond s'ajoutent des différences très marquées dans la manière d'aborder les questions en politique étrangère. Les cultures organisationnelles fortement marquées et distinctes engendrent des analyses parfois très divergentes face à une même situation. Une différence d'approche que ce haut fonctionnaire de la Défense en France décrit en ces termes:

Le Quai d'Orsay a pour objectif le plus souvent de réserver une place privilégiée à la France avec une technique d'affichage plus que de mise en œuvre. Son approche est plus généraliste et axée sur les valeurs et la place de la France. Au MINDEF, la logique est inverse. On évite la visibilité pour lui préférer l'occupation des niveaux intermédiaires. On est tourné vers la mise en œuvre.⁷⁰¹

On pourrait penser qu'il s'agit là seulement de divergences quant aux méthodes de travail des uns et des autres. En réalité, celles-ci ont une portée bien plus importante car elles conditionnent en partie la manière dont chacun lit un problème de politique étrangère. C'est d'ailleurs surtout à ce niveau que des tensions ont pu avoir lieu entre les deux administrations.

Il y avait une ligne de fracture entre la Défense et les Affaires étrangères dans leur lecture de l'intérêt national. Les premiers développent un discours en termes d'efficacité sur la performance technique du Canada dans la guerre du Kosovo (qui s'inscrit dans leur perception plus globale de la nécessité de rapprochement avec les États-Unis, l'interopérabilité, etc.) tandis que les seconds sont plus axés sur la question de l'indépendance du Canada (vis-à-vis des États-Unis notamment).

se souvient un observateur de la crise au Canada, ayant assisté à des réunions mixtes entre les représentants des deux ministères.⁷⁰²

⁷⁰⁰ Qu'il existe au sein de l'armée française une tradition pro-serbe est possible, qui ne se limite pas à l'armée du reste. Que celle-ci soit majoritaire ou qu'elle ait pesé collectivement sur les choix de la Défense nous semble plus difficilement envisageable. Entre les deux, il y a en effet un pas que nous ne franchirons pas, faute de preuves convaincantes.

⁷⁰¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷⁰² Entretien, Montréal, juin 2006.

En dépit de différences d'appréciation quant à l'interprétation de la crise au Kosovo, les deux administrations en sont néanmoins arrivées à la même conclusion. Si les Affaires étrangères ont mené la danse, le MDN n'a pas refusé de suivre le pas. Malgré quelques réticences de façade initiales, permettant au militaire de mettre en exergue le manque de ressources et les moyens limités mis à leur disposition par le politique, la Défense a rapidement vu les bénéfices qu'elle pouvait escompter de sa participation au conflit. Une mission de ce type, « *à moindre coût* », présente des avantages certains. La nature de l'opération (campagne aérienne) limite considérablement les risques de perte (du côté des alliés à tout le moins) tout en permettant de tester et de roder l'outil de défense. En dépit de schémas mentaux différents, les objectifs et les logiques des Affaires étrangères et de la Défense sont parvenus à se rejoindre autour d'un intérêt commun bien compris. « *Il y a eu une coopération étroite entre les deux et aucun conflit avec la Défense* », affirme ce fonctionnaire canadien des Affaires étrangères.⁷⁰³ Auquel répond ce responsable de la Défense en France, en rappelant que « *tout le monde avait bien compris l'intérêt qu'il y avait à tirer dans le même sens* ». ⁷⁰⁴ Et si chacune des administrations a su tirer son épingle du jeu, faisant valoir à la fois ses compétences et ses logiques dans la manière de gérer la crise, elles ont manœuvré sous l'œil attentif du politique, qui a pris soin de ne pas trop lâcher la bride d'un bout à l'autre du conflit.

4.3. L'homme d'État dans la crise : Chef de guerre

Pour le politique également, sans doute plus encore que pour le bureaucrate, une crise telle que celle du Kosovo est le moment propice pour montrer qu'il existe et satisfaire son besoin d'affirmation. A l'instar du sportif qui s'entraîne toute l'année en espérant jouer sa finale, le responsable politique n'est au sommet de son art que lorsqu'il se montre capable d'affronter ce type de situation. La politique étrangère a cela de particulier à cet égard, qu'elle offre au responsable politique l'occasion d'endosser,

⁷⁰³ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁷⁰⁴ Entretien, Paris, juillet 2006.

momentanément au moins, son costume d'homme d'État et de l'incarner tout entier. Ce besoin d'exister s'exprime toutefois dans un registre un peu différent de celui du bureaucrate. A la différence du second qui tente, au mieux, d'influencer la décision, le premier en est le dépositaire ultime. Il a déjà le pouvoir. Dès lors, la compétence du politique se lira moins à l'aune de sa connaissance des « dossiers », encore que l'importance de celle-ci soit loin d'être secondaire, qu'à sa capacité d'exercer ce pouvoir et de le garder.

4.3.1. « Prendre le pouvoir et le garder » : la quête du contrôle politique

La première motivation du politique est la quête du pouvoir. Des hommes comme Jacques Chirac, Jean Chrétien ou Lionel Jospin sont de « vrais » politiciens de carrière, que leur parcours ont éloigné de la haute fonction publique. Leur habitus d'homme d'État diffère sensiblement de celui de leurs conseillers ou des bureaucrates. À l'influence des hommes de l'ombre, les politiciens préfèrent le pouvoir de ceux qui sont dans la lumière. Dans un portrait peu amène du Premier ministre canadien, Donald Savoie décrit le profil de l'homme ainsi :

Jean Chrétien est un politicien de carrière ; il n'a pas connu d'autre profession. Les politiciens de carrière nourrissent des ambitions politiques et savent tirer toutes les ficelles du pouvoir ; ils ne cherchent bien souvent qu'à obtenir le pouvoir et à le garder. Chrétien était issu de ce moule. Il savait comment gérer les dossiers politiques et gouvernementaux aussi bien que quiconque dans toute l'histoire politique canadienne. Il voyait peu de mérite à s'attaquer à des questions plus fondamentales en partie parce qu'elles comportaient des risques politiques considérables. (...) Or, pour un politicien de carrière tel que lui – après avoir travaillé dur à la Chambre des communes depuis 1993 et au Cabinet pendant presque vingt ans, après avoir décroché le poste le plus élevé et être devenu le « patron » comme il aimait à la dire – reconnaître la nécessité de réformer les institutions aurait exigé une abnégation impensable.⁷⁰⁵

Le jugement peut paraître sévère et ne pas rendre justice à la complexité du personnage. Il n'en traduit pas moins une réalité qui est celle du politique. À quelques nuances (de taille) près, cette description pourrait d'ailleurs fort bien s'appliquer au président Chirac.

⁷⁰⁵ Donald J. Savoie, « Chrétien : la politique, une question de pouvoir », *loc. cit.*, p. 87.

Dans la crise du Kosovo, les deux hommes ont déjà atteint la plus haute marche du pouvoir, à la différence de Lionel Jospin par exemple, à qui il en reste une à gravir. Pour eux, l'enjeu n'est donc plus de conquérir le pouvoir mais bien de le garder.

À la différence du bureaucrate ou du conseiller qui prend rarement la parole en public au nom de l'État, le politique détient cette légitimité et ne se prive pas de l'utiliser. Comme le souligne assez justement Coudurier, « *tout président élu veut acquérir une stature que seule la politique étrangère peut lui conférer. Mais il est à double tranchant : autant les Français se désintéressent des questions internationales, autant ils restent soucieux du rang de la France* ». ⁷⁰⁶ Si le « désintérêt des Français » est discutable, l'argument selon lequel la politique étrangère constitue un bon moyen pour un dirigeant politique d'exister sur la scène intérieure est en revanche plus convaincant. De l'usage de la guerre en politique intérieure... Une crise est toujours l'occasion pour le dirigeant d'affirmer le rôle du pays sur la scène mondiale et le sien propre, en prenant soin de confondre les deux. De ce point de vue, le politique ne court pas après l'influence. Il possède déjà le pouvoir inscrit fonctionnellement dans son statut de décideur. En revanche, son besoin d'affirmation sur la scène interne passe par la recherche incessante du contrôle de ce pouvoir. D'une part, le contrôle des capacités matérielles nécessaires à la prise de décision qui constituent, en particulier en période d'affaiblissement politique (gouvernement minoritaire au Canada et cohabitation française), un enjeu de taille. D'autre part, le contrôle des capacités symboliques, qui se résument le plus souvent à montrer à la population que leurs dirigeants maîtrisent la situation.

Parmi les ressources matérielles, l'information constitue probablement l'un des enjeux de lutte les plus importants. Dans le langage international, on lui préfère souvent le terme de renseignement, bien qu'il ne soit pas tout à fait équivalent. Or le quasi-monopole qu'exerce la bureaucratie sur cette information, en particulier dans le domaine de la politique étrangère où l'État conserve jalousement son renseignement, lui confère un atout majeur sur la décision, les responsables politiques disposant rarement de sources

⁷⁰⁶ Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 24.

alternatives aussi dignes de foi. La petite guerre que se sont livrés Français et Américains sur le renseignement au Kosovo et le souci des autorités françaises de contre-vérifier tous les renseignements fournis par l'OTAN directement auprès des différents services français sur le terrain, « *pour éviter de se faire enfumer* », illustrent bien cette tendance à privilégier une information « nationale » réputée plus fiable et, ce faisant, la dépendance du politique vis à vis de cette dernière.⁷⁰⁷ Sur la scène intérieure, l'information est souvent pour celui qui en a la maîtrise une garantie de peser dans le processus décisionnel. Pour le décideur, elle est une denrée non pas rare mais précieuse et une condition indispensable de l'action. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer les frictions, lors de la première cohabitation, entre le Président Mitterrand et son Premier ministre, Jacques Chirac, à qui il reprochait d'entraver son accès à l'information, en provenance des Affaires étrangères et de la Défense notamment. Une règle à laquelle la guerre du Kosovo n'a pas dérogé.

Évidemment, il ne s'agit pas de prétendre qu'il soit possible de disposer de toute l'information « pure et parfaite ». Ni même qu'elle est la garantie d'une décision « éclairée ». Elle est toutefois comprise comme une condition *sin qua non* de la décision. La tâche première des conseillers du ministre, explique l'un d'entre eux, consiste « *à s'assurer que le ministre reçoit l'information la plus complète et la plus diversifiée sur un dossier afin de pouvoir mesurer l'impact de ses décisions* ». ⁷⁰⁸ D'autres diront au contraire que, dans la perspective d'une décision efficiente, l'information doit être d'abord filtrée et dépolluée de tout ce qui est accessoire, ce qui est le principe même de la note de synthèse ou du mémo, la question étant alors de savoir qui juge de ce qui est accessoire ou non. Dans le cas du Kosovo, l'information a fait l'objet d'un traitement particulièrement rigoureux. En France, au niveau du cabinet du Premier ministre, par exemple, des réunions de renseignement étaient tenues, le plus souvent chaque semaine avec des responsables de la DRM, DST, DGSE et parfois des RG.⁷⁰⁹ De son côté, le

⁷⁰⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷⁰⁸ Entretien, Montréal, juillet 2006.

⁷⁰⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

Président n'était pas en reste et a pris soin d'éviter de se retrouver à son tour dans une situation identique à celle qu'il avait lui-même créé en 1986. Sa relation étroite avec le CEMA et l'omniprésence de son chef d'état-major particulier ont contribué à limiter les risques. Par ailleurs, la Présidence a constamment été mise dans la boucle par le SGDN.⁷¹⁰ Au Canada, l'essentiel de l'information a été centralisé au niveau du Premier ministre. Des critiques récurrentes sont adressées à la bureaucratie souvent soupçonnée d'être passée maître dans l'art de la rétention d'information vis-à-vis du politique. Dans le cas du Kosovo cependant, dès lors que les bureaucrates n'ont pas eu le temps de pousser dans un sens ou dans l'autre, la carte de l'information aura sans doute moins pesé dans le choix de l'option militaire. Encore qu'avant de débiter les opérations, il aura incontestablement fallu à la Défense qu'elle présente les garanties nécessaires et sache se montrer « rassurante » face aux inquiétudes du politique. Par la suite, les bureaucrates vont d'autant plus se prêter au jeu que les positions du politique sont connues et que ceux qui sont impliqués dans la gestion de la crise sont ceux-là mêmes qui ont contribué à faire de la question du Kosovo un enjeu politique. Il n'en reste pas moins que les responsables politiques auront continué de tenter de contrôler soigneusement le renseignement d'un bout à l'autre de la crise.

Si l'argent est le nerf de la guerre, le contrôle du budget est en période de crise un élément central. Le président Bush en sait quelque chose, lui qui a dû opposer son veto face aux pressions du Sénat démocrate qui conditionnait le vote du budget à un retrait des troupes américaines en Irak. Pas de problème particulier de ce point de vue au Canada où le gouvernement Chrétien détient en 1999 les clés du budget. Le ministère de la Défense et le CEMD ont toutefois dû batailler ferme pour imposer les conditions minimales de l'engagement canadien aux côtés de l'OTAN dans le cadre d'une opération terrestre éventuelle contre ceux qui trouvaient ce scénario trop coûteux. Le gouvernement a tranché. En France, le Président n'a eu d'autre choix que d'admettre que les cordons de la bourse étaient alors tenus par le gouvernement socialiste. Il ne semble pas qu'il y ait eu de

⁷¹⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

problème majeur, les voix les plus critiques sur le sujet étant principalement venues des députés. Finalement, au niveau de la mobilisation des ressources matérielles, la quête de contrôle des dirigeants français et canadiens n'a pas constitué un enjeu problématique. Ce qui a été davantage le cas sur le plan symbolique.

C'est assurément sur le terrain symbolique que la quête de contrôle politique se fait le plus ressentir. En France comme au Canada, il s'agit dans un premier temps de rassurer l'opinion publique et de montrer que le gouvernement contrôle la situation sur tous les fronts. « *Nous veillons à strictement contrôler au niveau politique, le Président de la République et moi-même, les phases des opérations et la nature des cibles* », déclarait ainsi Lionel Jospin devant l'assemblée nationale en avril 1999.⁷¹¹ La décision des frappes a été prise en connaissance de cause, la durée des opérations est connue, les objectifs militaires sont soumis à un contrôle étroit du politique, l'indépendance nationale est préservée dans le processus décisionnel, etc.⁷¹² En France, comme au Canada, les responsables politiques veulent d'abord et avant tout se poser en maître de la situation. En France néanmoins, passés les premiers temps et le nécessaire discours au diapason entre le Président et le Premier ministre, la concurrence entre les deux hommes pour le contrôle de la gestion de la crise va se faire de plus en plus ressentir, chacun essayant de faire du capital politique, comme nous le verrons par la suite. En définitive, pour le politique comme pour le bureaucrate, le besoin de s'affirmer dans ce type de crise constitue une dimension importante des logiques d'acteurs dans le noyau décisionnel. S'il s'affirme sur des terrains un peu différents selon le type d'acteur, la quête d'influence pour le bureaucrate et celle du contrôle pour le politique, il reste un enjeu commun à l'ensemble des joueurs. La question est alors de savoir comment exister dans la crise ? La réponse est unanime, il s'agit d'être compétent.

⁷¹¹ Lionel Jospin, Premier ministre. intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

⁷¹² Dans le cas du Kosovo, il est intéressant de noter que la question du contrôle politique de l'opération a donné lieu à des débats, les Européens jugeant celui-ci insuffisant alors que les Américains jugent une interférence trop importante. Voir Jacques Isnard, « Les divergences de la Toge et de l'Épée », *Le Monde*, 13 septembre 1999.

4.3.2. Compétence politique et légitimité : le « combat des chefs »

Qu'est-ce qu'être un homme politique compétent ? La compétence politique, c'est la capacité de transformer une expérience personnelle en problème universel, disait Bourdieu. Cette traduction en langage politique d'un problème dont peu se souciait auparavant est, en effet, une étape essentielle pour le décideur. Elle s'apparente, à certains égards, au processus de *sécuritisation* décrit par Ole Waever dans le domaine de la sécurité. Cette perspective pose des questions intéressantes du point de vue de l'analyse. Pourquoi le Kosovo a-t-il été évacué lors des premiers troubles en Yougoslavie, au début des années 1990 puis une nouvelle fois « oublié » dans le cadre des accords de Dayton en 1995 ? Pourquoi faut-il finalement attendre 1997-1998 pour qu'il apparaisse en gros plan sur les écrans radars des dirigeants français et canadiens ? Les hypothèses sur le sujet ne manquent pas et nous ne les aborderons pas. Il ressort assez clairement de nos entretiens, en France notamment, que « *le Kosovo est devenu un problème dès 1995-1996* » et que les exactions commises par les Serbes ne sont alors une surprise pour personne, sinon dans leur ampleur au moins dans leur caractère systématique.⁷¹³ « *On redoutait une crise grave au Kosovo depuis des années* », explique un autre fonctionnaire de la défense.⁷¹⁴ Dans le cas du Kosovo, à Paris comme à Ottawa, les responsables politiques ne manquaient pas d'arguments pour faire du Kosovo un « problème » de sécurité. De ce point de vue, nul besoin de faire preuve d'une compétence politique particulière pour trouver dans les actions de Belgrade matière à problématiser cette question.

Cette inscription précoce de la question du Kosovo à l'agenda politique traduit une spécificité notable dans le cas de cette crise. Dans la mesure où elle s'inscrit dans les guerres balkaniques du début des années 1990, la crise du Kosovo a cela de particulier que les hommes politiques aux commandes en France et au Canada n'étaient pas amateurs sur le sujet et avaient déjà une idée plus ou moins faite du dossier. Le Président

⁷¹³ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷¹⁴ Entretien, Paris, juillet 2006.

français est impliqué, aux côtés d'Alain Juppé, dès son entrée en fonction en 1995 avec la création d'une force de réaction rapide en Bosnie. Il connaît le dossier, tout comme Hubert Védrine idéalement placé aux côtés du président Mitterrand pour assister au spectacle de la désintégration de l'ex-Yougoslavie. Si Lionel Jospin semble moins familier avec le sujet, ce n'est pas le cas des membres de son état-major (Dumontet, Gautier) qui se chargeront de lui faire la leçon en accéléré. Au Canada, Jean Chrétien occupe ses fonctions depuis 1993 et garde un œil sur cette région du monde où il a décidé de poursuivre la politique de son prédécesseur et de renforcer la présence canadienne. Son ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, est en poste depuis 1996 et il connaît la question des Balkans. En d'autres termes, au moment de la montée des représailles serbes au Kosovo en 1998, lorsque le fer, déjà chauffé à blanc depuis quelques années est prêt à être battu, les responsables politiques ne sont pas désœuvrés et leur compétence sur le sujet loin d'être nulle. Ce n'est cependant pas sur ce terrain, habituellement dévolu à la bureaucratie que les choses vont se jouer.

À l'instar du bureaucrate, le politique se doit de faire valoir sa volonté et sa capacité à représenter les intérêts de tous. Ses fonctions en font aussi le garant de l'intérêt général. Parler du Kosovo au nom de l'intérêt national, même si celui-ci n'est pas invoqué en tant que tel, requiert une compétence spécifique : la légitimité politique. Une dimension qui n'est pas sans rappeler Weber et son éthique de la responsabilité endossée par le politique.⁷¹⁵ Elle est ce qui permet de s'octroyer le soutien de sa population. Le politique dispose, à cette fin, d'une source de légitimité majeure, du moins souvent perçue ainsi, qui le distingue du bureaucrate : le fait d'être élu. Le principe de la représentation politique ne consiste-t-il pas à interpréter un succès aux élections comme le droit et le devoir légitime du gouvernant de s'exprimer et d'agir au nom des gouvernés ? Ce qui est l'habitus du politique par excellence et l'un des fondements de sa compétence. Sa capacité d'incarner l'intérêt national par-delà les intérêts privés est ce qui distingue le

⁷¹⁵ Plusieurs auteurs ont d'ailleurs souligné l'influence de Weber sur certains grands noms du réalisme tels que Morgenthau ou Aron, qui n'hésite pas au demeurant à s'y référer. Sur les postulats weberiens de l'école réaliste, voir notamment Dario Battistella, *Le discours de l'intérêt national*, op. cit., pp. 115-124.

gouvernant des gouvernés. L'image de l'homme d'État au service de la nation est enracinée dans l'idée d'intérêt national. Le plus à l'aise dans l'exercice sera indiscutablement le président français, Jacques Chirac, lorsqu'il se met en scène comme le « *grand frère* » de la nation.⁷¹⁶ La sanction attachée à une éventuelle incapacité d'incarner l'intérêt général n'a d'ailleurs que très peu à voir avec la reconnaissance des pairs, telle qu'elle peut s'exprimer au sein de la bureaucratie. Elle se situe bien plus sûrement au niveau des urnes. Cela est d'autant plus essentiel que la logique du politique est d'abord tournée vers la scène domestique, là où celle du bureaucrate est essentiellement auto-référentielle.

Parmi les aspects que revêt cette compétence, la capacité de « *se comporter en homme d'État* » est fondamentale. Cette dimension, qui s'apparente peu ou prou au *leadership*, est à la fois un enjeu et un facteur de la décision. Un enjeu en ce sens que le décideur court après ce qui peut lui permettre d'accroître ce capital symbolique spécifique. Un facteur dans la mesure où le fait pour les acteurs d'en être doté ou non influe sur la nature du processus décisionnel, sinon sur la décision elle-même. La personnalité, le talent, la proximité ou la confiance vis à vis du décideur sont autant de facteurs idiosyncrasiques déterminants. Pierre Malandri et Justin Vaisse soutiennent ainsi que les pouvoirs du président américain en matière de politique étrangère reposent principalement sur ses habiletés de *leader*.

(...) ses atouts les plus précieux sont en quelque sorte immatériels ; son *leadership*, son pouvoir de persuasion, sa popularité, son accès aux médias, son prestige, le symbole de la nation qu'il constitue...c'est avec ces atouts qu'il doit obtenir l'indispensable coopération du Congrès, et même la pleine collaboration de sa propre administration qui, théoriquement sous ses ordres (après tout, « les ministres » ont beaucoup moins d'autonomie qu'en France), est cependant loin de l'image d'une armée prête à obéir à la lettre.⁷¹⁷

Ce facteur subjectif est difficile à appréhender. Il n'en demeure pas moins une ressource fondamentale qui peut contribuer à éclairer certains aspects de la décision. S'il laisse une

⁷¹⁶ Florence Couret et Guillaume Tabard, « Chirac, grand frère de la nation et chef en campagne », *La Croix*, 14 avril 1999.

⁷¹⁷ Pierre Malandri et Justin Vaisse, *L'Empire du Milieu: Les États-Unis et le Monde depuis la Fin de la Guerre Froide*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2001, p. 388.

certaine latitude à ses ministres, Jean Chrétien fait également preuve d'autorité à chaque fois qu'il le juge nécessaire (ce qui fut souvent le cas). Le chapitre précédent a rappelé que le Premier ministre avait repris l'initiative dès le début des frappes, en se montrant très présent à la Chambre des communes, aux côtés de ses ministres à qui il avait pourtant jusque là laissé le soin d'expliquer les décisions du gouvernement et de répondre aux questions de la représentation nationale. Jean Chrétien et ses conseillers sont tout à fait conscients de l'importance de l'enjeu qui se joue au niveau politique dans ce type de situation et de donner l'image d'un chef qui soit omniprésent et commande.

En France, le Kosovo donne aux deux hommes l'occasion inespérée de réactiver leur stature d'homme d'État. Le président Chirac, affaibli par les récentes élections législatives, retrouve la possibilité d'incarner la nation en guerre et de conforter sa stature internationale. Dès ses premières interventions télévisées, le ton est donné.⁷¹⁸ De son côté, Jospin se voit offrir la possibilité de « *mettre à son chapeau les plumes de l'homme d'État capable de gérer une crise internationale et ce faisant, de faire avancer les grands dossiers du moment* », explique-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁷¹⁹ Dans les premiers temps, le respect des us et coutumes de la République est de rigueur. « *Les Français n'auraient pas compris que le sommet de l'État soit divisé sur une question aussi grave ni que la cohabitation ne fonctionne pas dans de telles circonstances* ». ⁷²⁰ L'intérêt commun des deux hommes à prouver que la cohabitation est fonctionnelle se traduit par un discours au diapason entre la présidence et le gouvernement. Les « *nous avons décidé de...* » et autres « *nous pensons que...* » marquent cette volonté de montrer au pays que les deux plus hautes autorités de l'État coopèrent pour gérer la crise.⁷²¹ De fait, le profil bas adopté au début de la crise par Lionel Jospin fait l'affaire de Jacques Chirac, qui en profite pour réaffirmer la prééminence de sa fonction sur celle du Premier

⁷¹⁸ Voir notamment, Florence Couret et Guillaume Tabard, *loc. cit.*, s.p.

⁷¹⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷²⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷²¹ Jean-Michel Apathie et Pascale Robert-Diard, *loc. cit.*, s.p.

ministre et se présenter comme l'« *interlocuteur des Grands* ». Ainsi, lors de sa troisième intervention télévisée, le 12 avril, le président français déclare :

Mais notre détermination militaire et notre engagement humanitaire s'inscrivent dans une perspective plus large, dans une véritable vision politique et diplomatique (...). C'est pourquoi nous attachons la plus grande importance à l'initiative du secrétaire général des Nations unies. Je m'en étais entretenu avec lui. Je m'en suis également entretenu hier avec le président Clinton, avec nos partenaires européens, et aujourd'hui même avec le président Eltsine.⁷²²

Si Jacques Chirac cite le gouvernement au moins une fois lors de chaque intervention, « *le propos présidentiel revêt une dimension de plus en plus personnelle* » de jour en jour, notent Florence Couret et Guillaume Tabard. Et lorsque le « je », de plus en plus utilisé par le président, cède la place au « nous », il « *renvoie plus souvent à la volonté présidentielle qu'à une action collective de l'exécutif* », analysent les deux journalistes.⁷²³ En d'autres termes, « *la guerre au Kosovo a redonné ses galons à Jacques Chirac* », commente ainsi Gilles Besson dans *Libération*.⁷²⁴

Si c'est bien le président de la République qui marque les premiers points sur le terrain de la compétence à incarner la nation en armes, le Premier ministre ne s'en laisse pas (trop) compter avant de reprendre l'initiative. Prenant néanmoins soin de respecter la hiérarchie de l'exécutif, Lionel Jospin attend le quinzième jour des bombardements avant d'intervenir à la télévision.

(...) Oui, je crois que nous agissons au nom d'une morale, je dirais même au nom d'une philosophie et d'une conception de la civilisation. (...)

Oui, c'est difficile, bien sûr ! (...) Parce que, participer à des prises de décision collectives dans l'Alliance atlantique, définir avec le président de la République ce que nous acceptons, ce que nous n'acceptons pas est une décision lourde. Mais, pour le socialiste que je suis, pour l'homme de paix que je suis, quand je vois ce qui se passe au Kosovo (...), je n'ai pas de trouble en tant que socialiste. (...)

(...) il est clair que, depuis quinze jours, le Kosovo non seulement occupe beaucoup de temps, mais aussi imprègne ce que je suis, charge d'émotion, de préoccupation et d'une forte

⁷²² Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée sur TF1, Paris, 12 avril 1999.

⁷²³ Florence Couret et Guillaume Tabard, *loc. cit.*, s.p.

⁷²⁴ Gilles Besson, « Chirac monte au front la fleur au fusil », *Libération*, 15 avril 1999.

responsabilité. Pour autant, j'ai eu l'occasion de le dire, la France doit continuer d'être gouvernée.⁷²⁵

Ces extraits montrent la volonté de Lionel Jospin de reprendre la main et d'endosser à son tour l'habit de l'homme d'État face à la crise.⁷²⁶ S'il continue d'afficher publiquement l'unité, le Premier ministre ne rate pas les occasions de se replacer dans la course au *leadership*. Le 13 avril 1999, il entame ses réponses aux questions d'actualité à l'Assemblée nationale en précisant qu'il souhaite se « *situer tout d'abord, comme l'a fait le président de la République hier sur le plan de la diplomatie* » ou qu'il parle « *au nom des autorités françaises* ». ⁷²⁷ Il en profite également pour se démarquer des propos très durs tenus par Jacques Chirac à l'endroit du président Milosevic. Et si Jacques Chirac désigne désormais le dirigeant serbe par son seul patronyme, le Premier ministre préfère, quant à lui, servir du « Monsieur Milosevic ». Mais c'est surtout à la fin du conflit que cette concurrence se manifeste le plus fortement, chacun tentant de tirer à lui la couverture politique de la victoire militaire et de la gestion de la crise.

Ainsi, dans le bilan qu'il dresse de l'engagement français, le 10 juin sur *TF1*, le président Chirac ne fait aucune mention du rôle joué par le Premier ministre et son gouvernement.⁷²⁸ En revanche, il ne s'oublie pas dans l'issue « heureuse » de la crise et s'octroie au passage celle de la Bosnie.

(...) je me réjouis que ces opérations militaires soient conclues et bien conclues sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies qui vous le savez à mes yeux, aux yeux de la France, sont les seules autorités qui peuvent dire le droit international.

(...) Je suis effectivement allé voir le Premier ministre britannique à Londres. Nous avons dîné ensemble et nous avons constaté qu'il n'était pas possible de laisser les choses aller. C'était une réaction un peu de la même nature que celle que j'avais eue, en 1995, en Bosnie quand j'avais été à l'origine de la création de la Force de réaction rapide.

⁷²⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

⁷²⁶ Voir notamment Eric Aeschiman, « Jospin, discours ciblé », *Libération*, 9 avril 1999.

⁷²⁷ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

⁷²⁸ Jacques Chirac, président de la République, interview au journal de TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

Il profite également de l'occasion pour activer sa position de chef des armées et de « *grand frère de la nation* ».

(...) Si le Monténégro n'a pas été victime d'un grand nombre de frappes (...), c'est parce que je m'y suis opposé, et pratiquement tous les jours, dans le cadre d'instructions générales – vous savez que le chef de l'État en France est chef des Armées – que je donnais au général chef d'état-major des armées et qu'il appliquait normalement.

(...) Vous savez très bien que nous avons notamment pris une position très ferme, j'ai pris une position très claire, en ce qui concerne la stratégie. Je ne pensais pas qu'il était sérieux ou raisonnable d'avoir une stratégie terrestre.

Enfin, il ne manque pas de souligner qu'il est resté le seul interlocuteur des grands dirigeants et des principaux acteurs de la crise.

(...) Le gros, c'est le téléphone qui me relie au président Clinton et qui marche très bien, et celui d'à côté me relie à un certain nombre de gens et notamment il y a une touche spéciale qui est réservée au président Eltsine.

Dans ses entretiens accordés à la presse le même jour et le lendemain, le ministre des Affaires étrangères se contente, à son tour, de quelques références au « président » sans le nommer et en prenant soin de diluer son rôle dans celui des autres acteurs de la crise en France.⁷²⁹ La veille, Lionel Jospin déclenchait l'impatience des députés de l'opposition qui saluent aux cris de « *Enfin !* » la seule allusion du Premier ministre au rôle du président Chirac, à l'avant-dernière page de son discours, rendant hommage à ses ministres.⁷³⁰ On est loin de l'unité affichée dans les premières semaines de la crise et la lutte politique a tôt fait de reprendre ses droits.

À la différence de la neutralité bureaucratique, l'homme politique ne peut et ne doit pas être complètement désincarné. La compétence politique exige du dirigeant qu'il représente un idéal concret. Par opposition au fonctionnaire qui doit « *s'acquitter de sa tâche "sine ira et studio", sans ressentiment et sans parti pris* », le propre du chef politique est de « *prendre parti, lutter, se passionner – ira et studium* », écrit ainsi Weber

⁷²⁹ Voir les interventions du ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, sur France Info et sur France 2, le 10 juin 1999, et celle dans *Le Monde*, le 11 juin 1999.

⁷³⁰ Sophie Roquelle, « Le Kosovo envenime la cohabitation », *Le Figaro*, 9 juin 1999.

dans *Le savant et le politique*.⁷³¹ La légitimation politique passe par un sentiment de distinction. Dès lors, la volonté de se démarquer de son concurrent devient un enjeu essentiel. Une dimension perceptible au niveau du discours politique qui tend *a posteriori* à se reconstruire sur le mode de la différenciation. Au « *tout le monde était à peu près d'accord* » du bureaucrate, répond ainsi un effort de distinction du politique, dans les limites de l'esprit d'État bien entendu, qui met en avant l'« *anti-américanisme* » de l'un, l'« *incompétence* » de l'autre, etc. Une différence d'approche que l'on retrouve lors des entretiens, les bureaucrates jouant davantage joué la carte du consensus que les politiques. Un représentant des affaires étrangères n'hésite pas d'ailleurs à distinguer le politique de l'« *approche plus froide* » des bureaucrates qui « *vont vers l'intérêt national naturellement* ». ⁷³² Loin d'être « naturel », cela s'explique par des intérêts divergents entre la prétention des premiers à représenter l'universel et la nécessité des seconds de ne pas porter atteinte au jeu politique en donnant l'impression qu'ils sont interchangeables.

En définitive, si ceux-ci ne se donnent pas à voir facilement, les enjeux et les luttes entre professionnels ne sont pas absents du noyau décisionnel. En France comme au Canada, la définition des intérêts nationaux et du rôle que chaque pays doit jouer sur la scène internationale fait ressortir des intérêts particuliers et corporatistes. Ces derniers sont d'autant plus difficiles à identifier que les modalités d'énonciation du discours de l'intérêt national tendent à les masquer. Le discours de l'intérêt national a justement pour objet de faire disparaître les traces permettant de classer le décideur dans tel ou tel groupe (politique, idéologique, social, etc.). Il n'en demeure pas moins que si ces dissensions existent, elles semblent toutefois s'estomper – ou être éclipsées – considérablement à mesure que l'on gravit les marches vers le sommet de l'État. C'est cette propension au consensus qui nous intéresse, « *une tendance et une constante* » qui résultent d'une socialisation et qui se manifestent avec force en période de crise.

⁷³¹ Max Weber, *Le savant et le politique*, p.128, cité dans Dario Battistella, *Le discours de l'intérêt national*, op. cit., p.121.

⁷³² Entretien, Montréal, juillet 2006.

Au cœur de sa quête « existentielle », le professionnel de l'État dispose de certains attributs qui sont aussi de sérieux atouts, dont l'expertise bureaucratique et la compétence politique ne sont pas les moindres. Constitutives de ce que d'aucuns nomment l'esprit d'État, ces outils symboliques s'apparentent à un guide méthodologique, plus ou moins profondément incorporé selon les acteurs, qui fait office de méthode dans le processus décisionnel. Ce faisant, ils contribuent souvent à une décision efficace et rapide et sont le meilleur garant contre les aléas du système. La seule évocation de l'idée d'intérêt national est de nature à déclencher le processus. Cette confiscation de l'intérêt national par les professionnels ne doit pas être lue seulement comme une usurpation plus ou moins consciente de la part de ces derniers. Elle est bien davantage le fruit d'un habitus qui les place d'emblée en position de garant de l'intérêt général. Aussi nécessaires soient-elles, ces conditions ne sont pas suffisantes cependant pour comprendre les décisions. En effet, tout bon scout le sait, il ne saurait y avoir de boussole efficace sans carte. Dès lors, l'esprit d'État ne fournit pas seulement au professionnel la direction générale mais (im)pose également des balises, ce que nous appelons les cartes de l'intérêt national.

CHAPITRE 5

Les cartes de l'intérêt national

En dépit de luttes et de rapports de force constants, les professionnels impliqués dans la gestion de la crise du Kosovo partagent un certain nombre d'intérêts fondamentaux liés à l'existence même du champ auquel ils appartiennent. A titre d'exemple, on ne devient pas professionnel de l'État si l'on n'est pas convaincu de la nécessité d'assurer la pérennité de ce dernier en tant qu'acteur privilégié de la politique étrangère et du système. Un chef d'État, un ministre ou un haut fonctionnaire ne questionne pas l'existence de l'État. Elle est sa *raison d'être*. Dès lors, la relation entre l'État et le professionnel ne peut être de pure objectivité. L'institutionnalisation de la pensée d'État est enracinée au plus profond de l'être, à l'état de croyance. C'est au cœur de cette structure mentale, de cette construction historique et sociale que réside l'une des explications majeures du comportement de ces professionnels.

La construction de l'État s'accompagne de la construction d'une sorte de transcendantal historique commun, immanent à tous ses "sujets". A travers l'encadrement qu'il impose aux pratiques, l'État instaure et inculque des formes et des catégories de perception et de pensée communes, des cadres sociaux de la perception, de l'entendement ou de la mémoire, des structures mentales, des formes étatiques de classification.⁷³³

L'idée d'intérêt national est l'une de ces formes étatiques de classification. En s'enracinant progressivement dans le champ de la politique étrangère, elle est devenue une disposition durable, un *habitus* – c'est là notre hypothèse – des professionnels de l'État. Elle est le référent ultime, le *modus operandi* inconscient et intuitif, par le biais duquel ces agents se représentent le monde, les problèmes qui émergent et les solutions pour y faire face.

⁷³³ Pierre Bourdieu, « Esprit d'État », *loc. cit.*, p. 59.

L'intérêt national, qui n'est finalement ni plus ni moins que la transposition de l'esprit d'État sous une forme mieux établie et directement accessible aux décideurs, a été articulé lors de l'épisode du Kosovo, à la fois dans la définition de la crise, la construction des réponses et la relation entre les responsables politiques et les populations des deux pays. Un fonctionnaire du ministère de la Défense français décrit cette logique globale ainsi :

Face à un problème, on se demande d'abord quels sont nos intérêts nationaux et quels sont nos intérêts partagés, notamment au niveau de l'Union européenne. (...) Si nos intérêts nationaux sont en jeu, c'est à nous d'agir en faisant un calcul coût/bénéfices par rapport à notre action éventuelle. Il est souvent préférable de privilégier les intérêts partagés car ils permettent un partage du fardeau.⁷³⁴

Si l'intérêt national est le langage incorporé du professionnel de la politique étrangère, il existe à ce niveau une étroite homologie entre tous les représentants nationaux dans le champ de la politique mondiale. Qu'est-ce que mon pays a intérêt à faire ? Quels sont ses intérêts vitaux ? Sont-ils en jeu ? Comment les servir au mieux ? Les comportements des uns et des autres sont guidés en permanence par ce schème de perception, si profondément intériorisé qu'il se donne encore des allures de naturel. Par analogie, on pourrait dire de l'intérêt national qu'il est au champ de la politique mondiale, ce que la langue anglaise est à la communication planétaire. C'est à dire qu'il n'est pas parlé par l'ensemble des acteurs du champ, qu'il n'est pas le seul médium disponible et qu'il est souvent contesté. Mais il reste le mode d'expression dominant (et des dominants par la même occasion), la *linguae franca* sur la scène internationale. Une seule grammaire plus ou moins fixe, interprétée et prononcée avec des accents parfois si différents qu'ils ne permettent pas toujours de se comprendre.

L'habitus de l'intérêt national s'accompagne de principes sous-jacents de vision et de division du monde. Un peu à la manière du *Livre Blanc* en France ou de l'Énoncé de politique internationale du Canada qui fixent les orientations de la politique étrangère de ces deux pays, l'intérêt national sert de guide pratique aux professionnels de l'État.

⁷³⁴ Entretien, Paris, juillet 2006.

Avec une efficacité bien plus redoutable cependant dans la mesure où celui-ci a été intériorisé au fil du temps. Cela permet, dans une situation de crise, une orchestration immédiate de ces principes, une mise en sens quasi-automatique de l'évènement, ce qui ne signifie nullement que le contenu de ces intérêts nationaux soit déterminé une fois pour toutes, ni même qu'il soit commun à l'ensemble des acteurs. En France comme au Canada, la définition des intérêts nationaux et du rôle que chaque pays doit jouer sur la scène internationale fait l'objet de débats, parfois virulents. Ces dissensions semblent toutefois s'estomper ou être éclipsées considérablement à mesure que l'on gravit les marches vers le sommet de l'État. C'est cette propension au consensus qui nous intéresse, qui résulte d'une « *longue et lente maturation des esprits* » et se manifeste souvent en période de crise.

5.1. « *En être* » ou ne pas être

Parmi les principes de vision et de division enracinés au cœur de l'esprit d'État, la nécessité (le besoin) de faire exister sur la scène internationale l'État que l'on représente est assurément l'un des plus tenaces. « *L'intérêt national*, écrit encore Debray, *se fonde sur une tendance universel du vivant, celle de l'être à persévérer dans son être, qu'il soit individuel ou collectif* ». ⁷³⁵ Dans cette perspective, le comportement étatique n'est ni plus ni moins que le prolongement du besoin d'exister manifesté par les professionnels de l'État sur la scène domestique. « *Il fallait en être* », déclarent ainsi les diplomates français afin d'expliquer le rôle de la France dans les crises de l'après guerre froide. ⁷³⁶ Ce réflexe, consistant à ne pas être exclu du jeu, procède très exactement de cette *tendance de l'être à persévérer dans son être*, décrite par Debray. Il existe cependant un glissement, qui est tout sauf naturel et universel, entre le besoin d'exister et celui de « jouer un rôle ». À Port-of-Spain aussi les responsables politiques veulent

⁷³⁵ Régis Debray, *op. cit.*, p. 128.

⁷³⁶ Voir notamment Marie-Christine Kessler et Frédéric Charillon, « Un "rang" à réinventer », *op. cit.*, pp. 106-108.

exister en tant qu'État. Mais raisonnent-ils en se demandant ce que doit faire Trinidad et Tobago dans le monde ? La disposition à penser la politique étrangère à partir de son rôle dans le monde semble plus particulièrement propre aux acteurs qui peuvent se payer le luxe de « peser » dans les affaires du monde. De ce point de vue, la France et le Canada ont en commun ce souci, plus ou moins constant selon les époques, d'occuper une place sur la scène internationale. Ce besoin s'exprime toutefois de manière différente dans les deux pays. Au Canada, il est indissociable du débat récurrent sur la place du Canada dans le monde, que traduisent bien les hésitations et les controverses autour de la notion de « puissance moyenne », et se manifeste surtout par une réflexion sur le « rôle » du Canada. En France, la classe politique semble nourrir beaucoup moins de complexes quant à la place légitime qui revient à leur pays dans l'ordre international, les incertitudes portant moins sur le « rang » de la France en tant que tel, largement acquis dans les consciences, que sur les moyens de l'honorer et de le maintenir.

La crise du Kosovo a permis de confirmer toute la puissance de ce schème. Indépendamment des raisons « objectives » pouvant justifier une intervention, la crise du Kosovo a été lue d'emblée par les professionnels de l'État comme un moyen de faire exister – et d'exister au travers de – l'État dont ils sont les représentants. Le dernier jour du conflit, le président français déclare ainsi : « *grâce à cette cohésion (nationale), nous avons eu l'énergie nécessaire pour exister et conduire les affaires comme nous souhaitons qu'elles soient conduites* ». ⁷³⁷ Dans un premier temps, cette dimension stato-centrée est apparue quelque peu diluée dans le processus « collectif ». Elle ressurgit néanmoins assez vite sous des formes plus diffuses dans le comportement des professionnels français et canadiens qui tiennent à réaffirmer une place spécifique dans la crise. En France notamment, où l'on s'efforce de mettre de l'avant l'action européenne, tout en prenant soin de ne pas oublier la place que la France s'octroie au sein de celle-ci. À Ottawa, le discours officiel alterne entre le rôle du Canada et celui de la communauté

⁷³⁷ Jacques Chirac, Président de la République, interview au journal de 20h sur TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

internationale. Dans un cas comme dans l'autre, l'important est de se manifester et d'exister dans la crise, sur la scène domestique et mondiale. Sans d'ailleurs que les dirigeants aient nécessairement une idée précise et préalable de la forme que doit revêtir cette volonté de compter. A cet égard, on se rappelle le propos de Védrine commentant le processus de négociation autour du Traité de Nice, qui se demande si « *tous les participants avaient eux-mêmes une vue claire et nette des objectifs et des intérêts de leur propre pays avant le sommet* ». ⁷³⁸

5.1.1. « *Le Canada a joué son rôle* »

Au Canada, l'un des traits marquants de la politique étrangère, ces cinquante dernières années, est le débat qui agit praticiens et théoriciens quant à la place et au rôle de leur pays dans le monde. L'illustration la plus frappante des hésitations, des contradictions et des controverses entourant cette question réside sans doute dans la notion de « *puissance moyenne* », dont on se demande encore outre-Atlantique si elle est pertinente ou non pour qualifier le statut du Canada sur la scène internationale. ⁷³⁹ Indissociable de l'émancipation vis à vis de l'Empire britannique et de la quête de reconnaissance internationale poursuivie par le Canada durant la première moitié du vingtième siècle, la notion a pris un tour beaucoup plus concret au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La contribution des Forces canadiennes a, en effet, amené une partie des élites et de la population à revoir leur conception et leur discours sur la place

⁷³⁸ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

⁷³⁹ Pour une présentation de ces débats, voir Kim Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 52-66; et, Adam Chapnick, « The Canadian Middle Power Myth », *International Journal*, vol. 55, no.2, printemps 2000, pp. 188-206 ; Charles-Philippe David et Stéphane Roussel, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. 52, no. 1, hiver 1996-1997, pp. 39-68; Mark Neufeld, « Hegemony and Foreign Policy Analysis : The Case of Canada as a Middle Power », *Studies in Political Economy*, vol. 48, automne 1995, pp. 7-29; et aussi, Andrew Cooper, Richard Higgott et Kim Nossal, *Relocating Middle Powers : Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993.

de leur pays dans la hiérarchie des États.⁷⁴⁰ La notion de puissance moyenne reste floue et continue de faire l'objet de débats que nous ne reprendrons pas ici.⁷⁴¹ Rappelons simplement que pour un certain nombre d'auteurs, elle se définit moins par rapport aux attributs matériels du pays que sur des facteurs plus idéologiques, comme la façon dont ce pays se perçoit et agit sur la scène internationale.⁷⁴² Parfois confondue avec l'internationalisme sur lequel nous reviendrons plus loin, la puissance moyenne s'apparenterait ainsi surtout à un style de politique étrangère, orienté sur la stabilité du système international perçu comme source de prospérité et de sécurité, se traduisant entre autre par une diplomatie active, des fonctions de médiation, la promotion du multilatéralisme, une participation aux opérations de paix, etc.⁷⁴³ Bien que le terme soit moins utilisé aujourd'hui, les images qui y sont associées demeurent prégnantes et le mythe de la puissance moyenne canadienne bien vivant.⁷⁴⁴ Celles voulant que le Canada soit un éternel médiateur ou intermédiaire (*linchpin*) ou celle faisant du soldat canadien le « Casque bleu » par excellence, comptent incontestablement parmi les plus tenaces.⁷⁴⁵ Ce sont là, le plus souvent, des images d'Épinal, dont les responsables politiques et les fonctionnaires, ceux des Affaires étrangères notamment, ont su jouer dès lors que celles-ci leur donnaient accès à un statut international qu'ils n'auraient peut-être pas pu conquérir par d'autres voies. Il n'en reste pas moins que si le débat sur la place « réelle » revenant au Canada dans la hiérarchie internationale est loin d'être clos, celui sur son rôle et plus précisément le fait qu'il a un rôle à jouer dans le monde reste au cœur de la politique étrangère de ce pays. Comme en témoignent les nombreuses interrogations et

⁷⁴⁰ James Eayrs, « Le Canada, puissance de premier plan », *Perspectives internationales*, vol. 4, no. 3, mai-juin 1975, pp. 16-21. Voir également C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict, vol. II: 1921-1948 – The Mackenzie King Era*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

⁷⁴¹ Sur la notion de puissance moyenne, voir l'ouvrage de référence de Carsten Holbraad, *Middle Power in International Politics*, *op. cit.*; et aussi Cranford Pratt (dir.), *Middle Power Internationalism*, *op. cit.*

⁷⁴² Charles-Philippe David et Stéphane Roussel, *loc. cit.*, pp. 42-48. Voir aussi Paul Painchaud, « Middlepowermanship as an Ideology », dans J. King Gordon (dir.), *Canada's Role as a Middle Power*, Toronto, Institut canadien des affaires internationales, 1966, pp. 29-35.

⁷⁴³ Charles-Philippe David et Stéphane Roussel, *loc. cit.*, pp. 44-47.

⁷⁴⁴ Adam Chapnick, « The Canadian Middle Power Myth », *op. cit.*

⁷⁴⁵ Kim Nossal, *Politics of Canadian Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 57-60.

les angoisses d'une partie des observateurs quant à l'avenir incertain du Canada sur la scène mondiale à l'orée du XXI^{ème} siècle.⁷⁴⁶

La fin de la guerre froide pouvait sembler de prime abord moins favorable à une diplomatie de puissance moyenne.⁷⁴⁷ Entre 1984 et 1993, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney avait du reste pris soin d'éviter tout référence à ce concept, ce qui ne l'a cependant pas empêché de poursuivre une politique conforme en de nombreux points aux aspirations et à la tradition internationalistes – un terme qu'il n'a d'ailleurs jamais rejeté – du Canada.⁷⁴⁸ Un credo que la politique étrangère conduite sous le gouvernement Chrétien, en particulier sous la houlette de Lloyd Axworthy, n'a pas démenti. Publié en 1995, *Le Canada dans le monde*, sorte de livre blanc de la politique étrangère, déclarait ainsi

L'histoire du Canada comme puissance non coloniale, champion du multilatéralisme constructif et médiateur international efficace, étaye un rôle important et distinctif parmi les nations qui essayent de bâtir un ordre nouveau et meilleur.⁷⁴⁹

Une place de choix que le Canada ou plutôt que ses représentants s'octroient sur la scène internationale et que l'*Énoncé de politique internationale du Canada*, paru en 2005 sous le titre, « *Fierté et influence : notre rôle dans le monde* », confirmait encore récemment.⁷⁵⁰ Si cette dimension ne constitue pas une spécificité canadienne, elle a

⁷⁴⁶ Voir notamment Andrew Cohen, *While Canada Slept. How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland and Stewart, 2003; Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002; et Jennifer Welsh, *At Home in the World. Canada's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, Harper Collins, 2004.

⁷⁴⁷ André Donneur et Stéphane Roussel, « Le Canada : Quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », dans Alex Macleod et Stéphane Roussel (dir.), *Intérêt national et responsabilités internationales : Six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*, Montréal, Guérin, pp. 143-160.

⁷⁴⁸ Durant cette période, le Canada s'est ainsi particulièrement impliqué au sein de Commonwealth sur la question de l'Apartheid en Afrique du Sud. Le Canada a également continué de participer activement à de nombreuses opérations de paix en Namibie, au Cambodge, en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda et en Haïti. Des soldats canadiens ont enfin été déployés afin de superviser le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, le cessez-le-feu entre l'Iran et l'Irak ou le processus de paix en Amérique centrale.

⁷⁴⁹ Ministère des Affaires étrangères et Commerce extérieur, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, 1995, www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp, page consultée le 12 février 2007.

⁷⁵⁰ Ministère des Affaires étrangères et Commerce international, *L'Énoncé de politique internationale du Canada. Fierte et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, www.itcan-cican.gc.ca/ips/menu-fr.asp, page consultée le 12 février 2007.

toutefois pris une forme singulière au Canada, qui a même valu à celui-ci d'être désigné par certains comme le « *pays post-moderne par excellence* ». ⁷⁵¹

Dans l'affaire du Kosovo, les responsables canadiens ont fait leur possible afin d'exister. Ils n'ont pas ménagé leurs efforts pour « mettre leur grain de sel » et jouer ce rôle que le Canada s'attribue sur la scène internationale. Depuis l'été 1998, sur ordre de leur ministre des Affaires étrangères, pour qui « *le Conseil de sécurité doit s'engager sans réserve dans ce dossier* », les diplomates canadiens travaillent sans relâche à engager les Nations unies, dont le Canada devient membre non permanent puis président en pleine crise, à agir au Kosovo. ⁷⁵² « *Nous pouvons être fiers du rôle joué par le Canada dans cette situation très grave* », commentait Lloyd Axworthy, devant le comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, quelques jours après le début des frappes. ⁷⁵³ Rejoint par son Premier ministre, qui se montre, à la fin du conflit, moins discret qu'à l'accoutumée sur le sujet devant la Chambre des communes : « *C'est un grand jour pour le Canada. (...) Nos efforts ne se limitaient pas à l'action militaire (...) Le Canada a joué un rôle central dans l'effort diplomatique en faveur d'une solution pacifique au conflit* ». ⁷⁵⁴ De ce point de vue, si les raisons et les conditions de la décision canadienne diffèrent de celles françaises, la logique qui prévaut à Ottawa place les dirigeants canadiens dans une équation assez semblable. Peut-on réellement ne pas participer à l'intervention, sans risquer d'y perdre son « âme »? La réponse est claire. Il ne fait aucun doute aux yeux de l'équipe en place, en particulier ceux du ministre des Affaires étrangères et de son état-major, que face au drame qui se joue au Kosovo, le Canada ne peut rester indifférent et passif. Un point de vue partagé aussi par la Défense,

⁷⁵¹ L'expression originale vient de Peter Katzenstein. Cf. Peter Katzenstein, « Conclusion », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The Culture of National Security, op.cit.*, p. 518, note 48 et p.535. Elle a été ensuite reprise par Stéphane Roussel et Chantal Robichaud. Cf. Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, « L'État post-moderne par excellence? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, pp. 149-170.

⁷⁵² Jocelyn Coulon, « La guerre au Kosovo : Axworthy réclame l'intervention du Conseil au Kosovo », *Le Devoir*, 11 août 1998.

⁷⁵³ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention devant la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

⁷⁵⁴ Jean Chrétien, déclaration à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

bien que ce soit pour des raisons un peu différentes, sur lesquelles nous reviendrons. Le Canada ne peut et ne doit pas se tenir à l'écart de la crise. Pour être, il n'a d'autre choix que d'*en être*. Cet état d'esprit est surtout perceptible au niveau des Affaires étrangères et de la Défense, un peu moins en ce qui concerne le Premier ministre, même si ce dernier ne manquera pas l'occasion de tirer partie de la situation.

Ce besoin de reconnaissance sur la scène internationale – que l'on retrouve au cœur de la notion de « puissance moyenne » – s'exprime au travers de ce qu'il est convenu d'appeler l'*internationalisme*. Cette conception, qui trouve son origine dans les années 1940, s'est progressivement enracinée dans la tradition canadienne en matière de politique étrangère.⁷⁵⁵ « *L'idée sous-jacente, expliquent Roussel et Robichaud, est que le Canada doit jouer un rôle actif, visible et original dans la mise en place et le fonctionnement d'un ordre international conforme à certaines valeurs, comme le respect de la démocratie et des droits de la personne, la justice sociale, la liberté de commerce et la primauté du droit* ». ⁷⁵⁶ L'effondrement du contexte de la guerre froide qui l'a vu naître a fait un temps penser qu'elle ne lui survivrait pas.⁷⁵⁷ La politique poursuivie par le gouvernement conservateur puis libéral a néanmoins confirmé qu'il n'en était rien.⁷⁵⁸ A tel point que cela a pu faire dire à certains auteurs que l'internationalisme constituait un élément de l'identité canadienne.⁷⁵⁹ Dans une enquête publiée en 2001, Martin et

⁷⁵⁵ Voir Kim Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, op. cit., pp. 154-159. Pierre Pettigrew, « Canada's International Personality », *International Journal*, vol. 60, no. 3, été 2005, pp. 623-634.

⁷⁵⁶ Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, loc. cit., p. 152.

⁷⁵⁷ Jean-François Rioux et Robin Hay, « Canadian foreign policy. From internationalism to isolationism? », *International Journal*, hiver 1998-1999, vol. 54, pp. 57-75.

⁷⁵⁸ Le Livre blanc de 1994 sur la défense canadienne est d'ailleurs assez éloquent à ce propos. « Les Canadiens sont, par nature, internationalistes ; ils ne sont pas isolationnistes. Nous sommes les héritiers d'une remarquable tradition de service à l'étranger, et fiers du prix Nobel de la paix décerné à Lester Pearson. Au-delà de l'insigne honneur qu'il rendait à ce grand Canadien, il marquait aussi la reconnaissance de la nouvelle personnalité de notre pays sur la scène internationale. (...) La coopération multilatérale pour la sécurité n'est pas seulement une tradition pour le Canada, c'est aussi l'expression de ses valeurs à l'échelle internationale ». Cf. Ministère de la défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, Ottawa, 1994, s.p., www.forces.gc.ca/admpol/content.asp?id=173B202D3-9656-4FDC-8A4A-E923C2F68A7E1, page consultée le 13 février 2007.

⁷⁵⁹ C'est ce que semble notamment suggérer un auteur comme David B. Dewitt lorsqu'il écrit, à propos des Canadiens, qu'ils « *se sentent volontiers investis de la mission d'apporter la paix* » ou que leur « *sens de l'identité au sein de la communauté internationale s'est lié à un besoin pressant de "faire quelque*

Fortmann soutiennent, à cet égard, qu'il existe un fort consensus dans l'opinion publique canadienne au sujet du maintien du rôle internationaliste du Canada dans le monde. Et que contrairement à une idée reçue, le public supporte dans une large mesure les opérations de paix, y compris lorsqu'elles ont un caractère militaire plus avéré.⁷⁶⁰ Un propos qui nous semble devoir être nuancé dans la mesure où si les Canadiens semblent le plus souvent d'accord sur l'importance d'être présent dans le monde, ils ne s'accordent pas nécessairement sur les formes que cette présence doit revêtir.⁷⁶¹ Ce débat ne se limite pas aux théoriciens et s'il est encore trop tôt pour tirer des leçons sur la politique suivie par le gouvernement Harper, celle-ci s'inscrit jusqu'à présent davantage dans la logique d'un bilatéralisme forcené avec les États-Unis, quitte à ce qu'il soit destructeur comme dans le cas de la remise en cause de Kyoto, que dans celle d'un « *champion du multilatéralisme constructif* ».

Quoiqu'il en soit, dans les années précédant la crise du Kosovo, le gouvernement Chrétien confirme son attachement à l'internationalisme comme fondement de la politique étrangère du Canada. En février 1996, dans un discours prononcé en l'honneur de Pearson, le Premier ministre ne laisse guère planer le doute.

chose", à travers soit des opérations désormais classiques de maintien de la paix soit des actions novatrices mais de plus long terme comme la construction de la paix ou la prévention des conflits ». Cf. David B. Dewitt, « Directions in Canada's international security policy », *International Journal*, vol. 55, printemps 2000, pp. 167-187. Voir également Don Munton et Tom Keating, « Internationalism and the Canadian Public », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, no. 3, septembre 2000, pp. 517-549.

⁷⁶⁰ Voir Pierre Martin et Michel Fortmann, « Public opinion : obstacle, partner or scapegoat? », *Options politiques*, janvier-février 2001, pp. 66-72.

⁷⁶¹ Voir notamment Kim Nossal, « Pinchpenny diplomacy. The decline of "good international citizenship" in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol. 54, hiver 1998-1999, pp. 88-105. Voir également les premières lignes du rapport de l'Institut canadien de défense et d'affaires étrangères, publié en 2005, auquel ont pris part quelques auteurs canadiens « réalistes », comme Denis Stairs, Kim Nossal ou Gordon Smith : « *Le Canada mérite d'avoir une voix d'influence sur l'arène internationale, basée sur des politiques étrangères et de défense compréhensives qui expriment les valeurs politiques et sociales canadiennes ainsi que ses capacités militaires et ses forces économiques. (...) Le rapport recommande que plutôt (que de projeter les valeurs canadiennes) la politique canadienne soit, sans honte, basée sur les intérêts nationaux canadiens. (...) les Canadiens doivent faire face à la réalité que les politiques courantes qui encouragent les approches multilatérales comme un fin en elle-même ne servent pas les intérêts canadiens* ». Cf. Denis Stairs et al., *Dans l'intérêt national*, op. cit., p. 5 et 8. La traduction en langue française est celle proposée par le document.

L'isolement n'est pas une solution et ne le sera jamais. M. Pearson a condamné l'isolationnisme dans les années 1950 pour exactement les mêmes raisons qui nous incitent à la condamner aujourd'hui. Le Canada a d'importants intérêts internationaux à défendre, ce qu'il ne peut pas faire s'il se sauve ou s'il se cache. Ou nous restons dans les rangs ou non donnons à d'autres le pouvoir de décider de notre avenir à notre place.⁷⁶²

L'arrivée de Lloyd Axworthy au poste de ministre des Affaires étrangères, dont la position sur le sujet ne souffre aucune ambiguïté, lève tout doute possible.⁷⁶³ La relecture dont l'internationalisme fait l'objet sous son mandat ne se limite d'ailleurs pas à l'aspect existentiel de la notion. Le ministre franchit un pas supplémentaire avec la mise en œuvre des concepts de « *sécurité humaine* » et de « *responsabilité de protéger* » qui donnent une forme beaucoup plus concrète à cet internationalisme.

Ce schéma du rôle et de l'internationalisme imprègne l'habitus des élites canadiennes, pour une partie d'entre elles tout du moins, en particulier celles des Affaires étrangères. Il ne manque pas de se manifester lors de la crise du Kosovo à tous les niveaux. D'emblée, le Premier ministre Chrétien justifie ainsi la participation canadienne à l'action militaire en jouant sur ce registre.

Notre participation à cette mission de l'OTAN n'est que la manifestation la plus récente d'une politique étrangère dictée non seulement par nos intérêts, mais aussi par nos valeurs. Nos valeurs en tant que Canadiens. Nos valeurs humaines fondamentales.⁷⁶⁴

Si la position du Premier ministre reste difficile à déterminer avec certitude, oscillant toujours entre conviction et pragmatisme politique, sa dimension idéale n'en traduit pas moins l'état d'esprit qui domine dans le champ des professionnels, en particulier au sein du ministère des affaires étrangères. Là, il ne fait aucun doute en effet que la situation au Kosovo heurte la conviction profonde – la croyance devrait-on dire – du ministre et de

⁷⁶² Jean Chrétien, Premier ministre, discours à l'occasion du dîner soulignant la création du Lester B. Pearson Chair of International Relations (Université d'Oxford), Toronto, 22 février 1996.

⁷⁶³ Ainsi, dans un article paru début 1997, qui annonce les grandes lignes de son programme, Lloyd Axworthy déclare : « *Ma thèse est simple : si aujourd'hui la politique étrangère d'un pays comme le Canada doit s'épanouir dans un tel cadre, il n'a désormais d'autre choix, compte tenu de ses attributs, de ses qualités et de son histoire, que de s'engager, car de cet engagement dépendra sa propre survie* ». Cf. Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, vol. 28, no. 1, mars 1997, p. 105.

⁷⁶⁴ Jean Chrétien, Premier ministre, discours prononcé à l'occasion d'un déjeuner offert par le Cercle canadien de Winnipeg, Ottawa, 25 mars 1999.

son équipe dans les valeurs canadiennes et la nécessité de les promouvoir sur la scène internationale. Dès lors qu'il comprend l'inéluctabilité des frappes, en faveur desquelles il s'était d'ailleurs tôt prononcé, Lloyd Axworthy revient à la charge sur le terrain humanitaire. L'occasion lui est enfin donnée de pousser son agenda sur la sécurité humaine.

En ces temps incertains, une nouvelle réalité prend forme ; le bien-être des personnes – la sécurité humaine – fait de plus en plus figure de proue dans nos définitions de la paix et de la sécurité, dans l'origine des menaces, et dans la formulation de nos réponses à celles-ci. La crise au Kosovo constitue l'expression concrète de cette dynamique.⁷⁶⁵

Le sentiment du ministre est largement partagé dans son entourage. Le choix de participer découle du rôle du Canada dans le monde. « *Le problème pour nous n'était pas de savoir s'il devait ou non y avoir une intervention. Nous connaissions le passé de Bosnie et surtout nous savions qui était Milosevic* », explique-t-on ainsi dans l'entourage du ministre.⁷⁶⁶

Afin d'être en mesure de déterminer le lien possible entre internationalisme et identité canadienne, il serait intéressant de se pencher sur l'usage progressif de la notion dans le discours politique et bureaucratique, notamment pour déceler l'instrumentalisation dont il a pu faire l'objet en tant que facteur de cohésion nationale. Nous reviendrons sur la question dans le dernier chapitre. Il faudrait également tenter d'identifier qui sont ses plus fervents promoteurs actuellement et où il se situent dans le champ de la politique étrangère. De ce point de vue, on ne saurait s'étonner que l'énoncé de politique internationale, élaboré par le ministère des Affaires étrangères confirme à la fois l'internationalisme et le rôle prépondérant qui doit être le sien dans la perspective d'une « *nouvelle diplomatie pour une contribution distincte* ». ⁷⁶⁷ Il n'en reste pas moins

⁷⁶⁵ Lloyd Axworthy, discours prononcé à l'Université Woodrow Wilson, Princeton, New Jersey, 7 avril 1999.

⁷⁶⁶ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁷⁶⁷ Un rôle justifié ainsi : « *Le Canada est respecté dans le monde pour sa réelle vocation diplomatique et son rôle actif dans les instances internationales d'aujourd'hui. De la création des missions de maintien de la paix, fruit du travail du ministre des Affaires étrangères, Lester B. Pearson, et prix Nobel de la paix pour le rôle qu'il y a joué, à la Convention d'Ottawa interdisant les mines terrestres antipersonnel, en*

que pour être efficace, ce discours se doit d'être favorablement reçu et au moins en partie partagé par ceux à qui ils s'adressent. Finalement, si l'internationalisme ne saurait être érigé en absolu de l'identité canadienne, il est néanmoins une chose qu'il confirme assez nettement en ce début de XXI^e siècle : le Canada est pensé par ses élites dirigeantes, et sans doute par une partie de la population, comme ayant un rôle à jouer sur la scène internationale. « *Nous sommes fiers de notre passé et de notre rôle dans le monde* », explique ainsi un collaborateur proche du Premier ministre.⁷⁶⁸ Qu'il s'agisse de proclamer l'internationalisme canadien, de prôner un retour à une lecture plus réaliste de la politique étrangère ou de déplorer la perte de l'influence canadienne dans le monde, tous les professionnels ont affirmé l'importance pour le Canada de jouer un rôle, quel qu'il soit, dans la crise du Kosovo.

5.1.2. « *Paris veut parler !* » : la quête du rang

« *Paris veut parler !* ». C'est par cette phrase que l'interprète de Védérine attirait l'attention des autres ministres des Affaires étrangères, chaque fois que le ministre français souhaitait prendre la parole lors des conférences téléphoniques du « Quintette ».⁷⁶⁹ Une expression qui illustre à elle seule l'attitude de la France dans le conflit : sa volonté d'exister et de tenir son rang.

« *Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France* ».⁷⁷⁰ Cette phrase célèbre sur laquelle s'ouvrent les *Mémoires de guerre* du général de Gaulle pourrait (presque) à elle seule résumer l'un des piliers de la politique étrangère de la France, qui veut que celle-ci ait un « rang » à tenir sur la scène internationale. Produit d'une histoire particulière, la quête du rang trouve ses origines dans le mythe de la Révolution française

passant par notre rôle clé dans la création de la Cour pénale internationale, les Affaires étrangères aident le Canada à faire preuve de leadership dans de grands dossiers internationaux ». Cf. Ministère des affaires étrangères et commerce international, *Énoncé de politique internationale du Canada*, op. cit., p. 2.

⁷⁶⁸ Entretien, Montréal, septembre 2006.

⁷⁶⁹ Madeleine Albright, op. cit., p. 509.

⁷⁷⁰ Charles De Gaulle, *Mémoires de guerre*, Paris, Plon, 1994, p. 1.

et des Droits de l'Homme. Un patrimoine intégré à l'identité française dont l'interprétation se traduit par une prétention à incarner certaines valeurs humanistes et universelles. Sur la scène internationale, elle s'exprime par le biais d'une politique étrangère *de projection*, teintée de messianisme, qui revendique en permanence une légitimité à exercer une influence politique, économique ou culturelle.⁷⁷¹ C'est probablement la politique gaullienne qui a consacré le plus clairement cette dimension avec la recherche constante d'une politique de « *grandeur* ». ⁷⁷² Cet héritage a été néanmoins largement assumé par ses successeurs jusqu'à aujourd'hui, même s'il a pris de nouvelles formes, ce qui a d'ailleurs fait dire à Stanley Hoffmann que si « *depuis 1979, le monde a beaucoup changé, la politique étrangère de la France assez peu* ». ⁷⁷³ On en veut pour preuve, le ton sur lequel s'achève le discours d'investiture du Président Chirac, prononcé en mai 1995 :

Avec l'aide des hommes et des femmes de bonne volonté, conformément à l'esprit et à la lettre de nos institutions, et aussi à l'idée que je me fais de ma mission, je serai auprès des Français, garant du bien public, en charge des intérêts supérieurs de la France dans le monde et de l'universalité de son message. Vive la République. Vive la France ! ⁷⁷⁴

La disparition de la rivalité Est/Ouest, au cœur de laquelle la France a toujours tenté de cultiver sa différence, n'a pas mis fin à ses aspirations. Tout juste a-t-elle conduit les élites à tenter de redéfinir la forme que devait revêtir l'exercice de cette prérogative séculaire. Il n'est d'ailleurs pas inutile de souligner que si chez de Gaulle, la force militaire constituait l'un des plus sûrs moyens de garantir ce rang, elle devient une composante (certes importante) parmi d'autres chez ses successeurs. La « nouvelle » définition du rang proposée par le *Livre Blanc sur la Défense* de 1994, fruit de la réflexion des

⁷⁷¹ Cette notion de politique étrangère de projection est empruntée à Frédéric Charillon, « Introduction », dans Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, op. cit., pp. 25-27.

⁷⁷² Voir Maurice Vaïsse, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998.

⁷⁷³ Stanley Hoffmann, « La France dans le monde 1979-2000 », *Politique étrangère*, vol. 2, été 2000, pp. 307-317.

⁷⁷⁴ Jacques Chirac, Président de la République, discours d'investiture, Palais de l'Élysée, Paris, 17 mai 1995.

professionnels, dont Jean-Claude Mallet qui était déjà de la partie bien avant la crise du Kosovo, sur la question, ne marque pas de rupture majeure.

Préserver l'indépendance du pays, assumer ses responsabilités internationales, promouvoir la démocratie et le droit sont enfin des finalités liées à la défense de son rang dans le monde. Celui-ci résulte, comme pour chaque pays, d'une combinaison particulière de facteurs de puissance économique, mais aussi militaire et diplomatique, ou encore scientifique et culturelle. Il prend en compte l'influence qui s'exerce à travers la francophonie ainsi que les éléments immatériels, liés à la force des idées et à une certaine vocation à l'universel.⁷⁷⁵

Si la période post-bipolaire semble réduire la marge de manœuvre de la France et contraindre ses dirigeants à s'adapter, elle ne remet pas fondamentalement en cause cet élément clé de l'identité française. A tout le moins, pas au niveau de ses élites dirigeantes. De fait, François Mitterrand et après lui, Jacques Chirac ainsi que les gouvernements qui se sont succédés ont largement confirmé, dans des styles parfois certes différents, leur volonté de préserver le rang de la France. Lors de son discours aux ambassadeurs, en août 1995, le président Chirac déclare que « *la France ne conservera son rang de puissance mondiale que par un effort constant de volonté, d'adaptation, d'imagination, à partir d'une vision lucide et d'une approche pragmatique des grandes évolutions de notre monde* ». ⁷⁷⁶ Trois ans plus tard, et quelques mois seulement avant le début de l'intervention au Kosovo, il rappelle également : « *En mobilisant ses moyens, qui la placent parmi les quelques pays en mesure de rayonner dans le monde entier (...), la France dispose d'une forte capacité d'influence* ». ⁷⁷⁷ Dès son arrivée à Matignon, Lionel Jospin confirmait à son tour ce souci constant des dirigeants français. Interrogé sur le dossier épineux de la privatisation de Thomson, il prend soin de préciser que « *des*

⁷⁷⁵ Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la défense 1994*, op. cit., pp. 25-26.

⁷⁷⁶ Jacques Chirac, Président de la République, discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 31 août 1995.

⁷⁷⁷ À cette occasion, le Président a d'ailleurs défini, dans des termes finalement assez classiques, sa conception d'une « *grande politique étrangère* » qui « *s'appuie sur quelques réalités : l'importance stratégique d'un pays, son histoire, sa culture, son poids et son dynamisme économiques, sa force militaire, son aptitude à avoir une vision claire de l'avenir et des objectifs qu'il veut atteindre. Mais aujourd'hui, plus encore qu'hier, il n'y a pas de grande politique étrangère sans volonté et capacité de comprendre les peuples, de prendre en compte leurs aspirations et de faire partager au plus grand nombre ses analyses et ses ambitions.* Jacques Chirac, Président de la République, discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

adaptations seront nécessaires pour garder notre rang parmi les nations les plus développées du monde et se rapprocher d'autres partenaires européens ». ⁷⁷⁸ Hubert Védrine est probablement celui dont on pouvait s'attendre à ce qu'il se montrât le plus critique à l'égard de cette conception du rang. Lors de son premier discours aux ambassadeurs, en août 1997, il rappelle que

(...) la France n'est ni un acteur parmi d'autres, ni une « puissance moyenne », terme impropre. Elle est n'est pas « la » puissance hégémonique ou « la superpuissance ». Mais elle est une des sept ou huit puissances d'influence mondiale. C'est-à-dire un des grands pays du monde, qui a les moyens d'une vraie politique globale. ⁷⁷⁹

S'il fustige « *la haute idée que nous nous faisons de notre pays (...), les mythes consolateurs, l'autocélébration (qui) ne nous sont d'aucun secours* », en pratique, ce plaidoyer en faveur d'une approche « réaliste », comme il se plaît lui-même à la décrire, s'est traduit surtout par une rupture dans le style et non sur le fond. Le ministre des Affaires étrangères n'oublie pas de préciser, lors de ce même discours, que « *le rôle historique de la France n'est pas achevé* ». ⁷⁸⁰ Charillon analyse d'ailleurs dans des termes assez justes la vision internationale de Védrine, qui selon lui « *prolonge une certaine tradition française de la politique étrangère sous la Ve République (...). Il s'agit de maintenir son rang de puissance globale, essentiellement en continuant de proposer, sur l'ensemble des enjeux de la scène mondiale, un discours permettant à la France de cultiver sa différence (...)* ». ⁷⁸¹ Un constat que la crise du Kosovo n'a pas démenti.

En France, la guerre du Golfe puis la Bosnie ont laissé des traces. À deux reprises, la France s'est efforcée d'exister dans ces crises. Le résultat n'a toutefois pas été à la hauteur ni des moyens déployés, considérables en proportion des capacités françaises, ni des ambitions. Washington est resté le maître du jeu. Le volontarisme manifesté par le président Chirac dès son arrivée au pouvoir en 1995, qui rompt avec la

⁷⁷⁸ Cité dans Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 123.

⁷⁷⁹ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, allocution à la Conférence des ambassadeurs, Paris, août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, *op. cit.*, p. 105

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 108.

⁷⁸¹ Frédéric Charillon, « Peut-il encore y avoir une politique étrangère française ? », *Politique étrangère*, no. 4, 2002, p. 921.

prudence de son prédécesseur, ne parvient pas à faire oublier que c'est à Dayton, en Ohio, que les accords de paix ont été signés, en novembre 1995. Cette succession de désillusions « *a créé une saveur un peu âcre dans les esprits au niveau politico-militaire* », explique-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁷⁸² Or, ils sont nombreux aux postes clés entre 1997 et 1998, civils et militaires, bureaucrates et politiques, à avoir vécu de près le traumatisme bosniaque. S'il n'y a pas encore consensus sur la nature de la réponse la plus appropriée face à la situation du Kosovo, tous ou presque sont convaincus que la France ne peut pas se tenir à l'écart de cette crise en gestation. « *La France n'avait pas d'intérêts nationaux dans la crise, sauf peut-être celui de son rang stratégique* », analyse rétrospectivement le ministre de la défense, Alain Richard.⁷⁸³ En d'autres termes, avant même que la question de l'intervention militaire ne se pose, les élites dirigeantes sont plus ou moins déjà « *programmées* » pour que la France soit de la partie dans la crise du Kosovo.

L'été 1998 constitue assurément un tournant. S'il pouvait encore subsister quelques doutes au sujet de la détermination américaine de recourir à la force, l'issue des discussions sur les *Actords* au sein de l'OTAN lève le voile. Côté français, la problématique passe aussitôt en mode binaire, pour un court laps de temps tout du moins. « *En être* » ou ne pas être, telle est la question.

L'enjeu était quelle crédibilité et quelle stature aura la France au sein de l'alliance ? Compte tenu de son immodestie nationale caractérisée (qui consiste à contester le leadership américain et la volonté de construire un bloc européen), la France mesure l'enjeu d'intervenir ou de ne pas intervenir.

se rappelle-t-on au ministère de la Défense.⁷⁸⁴ Cette nécessité de tenir son « *rang* » ne quittera pas les esprits tout au long la crise. Au premier jour des frappes, Alain Richard donne d'ailleurs le ton. « *La France détient une audience dans le monde liée à la clarté de ses positions politiques et à la détermination qu'elle met à agir, les armes à la main si*

⁷⁸² Entretien, Paris, juin 2006.

⁷⁸³ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷⁸⁴ Entretien, Paris, juillet 2006.

c'est indispensable, dans les crises où sont en jeu les principes qu'elle défend». ⁷⁸⁵ En pratique, cette ambition d'une action distincte et différenciée de la France dans cette affaire, au sein même de la coalition, est palpable. « *L'occasion de marquer les spécificités de la France a été pour une part active et puissante à ce conflit* », souligne-t-on dans l'entourage du Premier ministre. ⁷⁸⁶ Les dirigeants français ne sont pas les seuls du reste à s'inscrire dans cette logique de la quête du rang. À l'Assemblée nationale, dans les jours qui suivent le début des frappes et tout au long de la crise, les débats sur le Kosovo font la part belle à cette dimension symbolique de la politique étrangère française qui consiste à faire entendre sa différence. Les déclarations de deux députés qui ont aussi peu en commun que le communiste Jacques Bruhnes et l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing illustrent bien ce messianisme. « *Comment la France peut-elle contribuer à faire entendre et partager sa propre voix pour accélérer l'issue du conflit ?* », demande ainsi le premier. ⁷⁸⁷ Là où le second évoque « *cette signature de la France que nous vous demandons d'apporter, monsieur le Premier ministre, à l'action en cours, pour qu'elle soit fortement marquée par la double détermination de la fermeté et de la justice* ». ⁷⁸⁸

A l'heure des comptes, on se targue côté français de la bonne tenue du pays dans la crise. Lors du Conseil européen de Cologne de juin 1999, Jacques Chirac déclare ainsi que « *la France a tenu son rang* ». Le Président d'ajouter qu'elle a été le « *premier pays européen pour l'importance des forces engagées, elle a aussi une part déterminante dans la mise au point du règlement politique. Sa diplomatie a été particulièrement active et (...) particulièrement intelligente* ». ⁷⁸⁹ Une ligne que le Président réitère en la remettant au goût (miliaire) du jour lors de son message aux armées le 14 juillet 1999, en déclarant que « *nous avons pu tenir notre rang au sein de l'Alliance et peser sur les*

⁷⁸⁵ Alain Richard, ministre de la Défense, discours prononcé devant l'Assemblée nationale, le 24 mars 1999.

⁷⁸⁶ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁷⁸⁷ Jacques Bruhnes, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

⁷⁸⁸ Valéry Giscard d'Estaing, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁷⁸⁹ Jacques Chirac, Président de la République, conférence de presse conjointe avec le Premier ministre Lionel Jospin lors du Conseil européen de Cologne, Cologne, 4 juin 1999.

orientations stratégiques ». ⁷⁹⁰ Dès sa première intervention devant la représentation nationale, le Premier ministre, Lionel Jospin, précise à son tour que « *la France a joué un rôle moteur au sein du groupe de contact pour définir les termes de référence d'une solution politique équilibrée et respectueuse des grands principes du droit international* ». ⁷⁹¹ Conclusion identique à laquelle on arrive dans son entourage, six ans plus tard, non sans satisfecit, en affirmant que « *la France a finalement très bien tenu son rôle et son rang* ». Et si le ministre des Affaires étrangères est moins prompt que le président et le Premier ministre à oublier la rhétorique collective des discours des débuts, il ne refuse pas non plus un petit moment de triomphalisme. Hubert Védrine de déclarer aux journalistes français, à sa sortie d'une réunion du G8 sur la paix au Kosovo, début juin : « *On peut dire aujourd'hui que les choses se passent exactement comme la France l'avait demandé depuis le début, comme elle l'avait souhaité, comme elle y a travaillé sans discontinuer* ». ⁷⁹² En d'autres termes, au terme de la crise, le sentiment qui prévaut du côté des professionnels de l'État en France est « *mission accomplie !* ». Le Premier ministre français de conclure :

Au cours des trois derniers mois, la position de la France a été, à tout moment, en cohérence avec la ligne définie au sein de l'OTAN. La France a pleinement participé, au sein de l'Alliance, à toutes les phases des opérations militaires. (...) Autant notre détermination a été sans faille pour expliquer les décisions prises en commun au sein de l'Alliance, autant il m'apparaît normal que notre pays, étant donné son statut, ses responsabilités internationales et ses capacités militaires, ait toujours voulu peser aux moments décisifs. Les autorités françaises y ont constamment veillé. ⁷⁹³

Si nous avons affirmé que l'identité canadienne était difficile à définir, il ne faudrait pas *a contrario* exagérer la cohérence et l'homogénéité de l'identité française. Au-delà des clichés sur le Français arrogant et prompt à donner la leçon, qui continue de faire recette en Amérique du Nord, il serait hasardeux de prétendre que cette quête du rang constitue un élément immuable de l'identité interne de la France là où elle serait

⁷⁹⁰ Jacques Chirac, Président de la République, message aux armées, Paris, 14 juillet 1999.

⁷⁹¹ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁷⁹² Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, point de presse avec les journalistes français, réunion des ministres des affaires étrangères du G8 sur la paix au Kosovo, Cologne, 8 juin 1999.

⁷⁹³ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 8 juin 1999.

d'abord l'expression de ses élites dirigeantes. Le dernier référendum sur la Constitution européenne illustre bien les risques à penser une cohésion lorsque celle-ci n'existe pas. De ce point de vue, les fondements internes de la politique étrangère restent fragiles et étroitement liés « *aux incertitudes qui pèsent parfois sur l'identité française en tant que nation unie par des règles communes et par des desseins collectifs* ». ⁷⁹⁴ Le Livre blanc de 1994 avait du reste déjà souligné cette question en rappelant que la cohésion nationale, sur laquelle la politique globale doit veiller en priorité, est « *aujourd'hui très exposée aux chocs multiples que suscitent les évolutions sociales, économiques et internationales* ». ⁷⁹⁵ Ces nuances apportées, la notion de rang reste cependant une tendance relativement stable de la politique étrangère française. Comme nous le verrons, elle s'est notamment manifestée avec force lors des débats sur le Kosovo à l'assemblée nationale, pas seulement au niveau du discours officiel mais également dans la manière dont les députés eux-mêmes, ont abordé les débats.

5.2. Leader ou suiveur ? L'inégalité souveraine

Au jeu de l'intérêt national, souveraineté et indépendance sont les deux faces d'une même carte, qui fait office d'atout maître. Définir ses intérêts et tenter de les faire valoir suppose de la part d'un gouvernement qu'il soit en mesure d'agir. La souveraineté serait en quelque sorte à l'État ce que le libre arbitre est à l'individu : une donne inégalitaire mais une illusion nécessaire. Le principe de souveraineté, traduction juridique approximative de l'idée (du « besoin ») d'indépendance, constitue à la fois la clé de voûte et la *doxa* du système westphalien, consacrée plus récemment en droit international par la Charte des Nations unies (article 2). Il garantit l'« *intégrité territoriale* » et l'« *indépendance politique* » des États et leur « *égalité souveraine* ». En d'autres termes, l'idée de souveraineté est ce qui rend possible, plausible et/ou acceptable aux yeux d'une

⁷⁹⁴ Serge Sur, « La puissance et le rang revisités », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 288.

⁷⁹⁵ Ministère de la défense nationale, *Livre blanc sur la défense de 1994*, op. cit., p. 28.

communauté politique imaginée qu'est l'État-nation, le vouloir et le pouvoir vivre ensemble. De ce point de vue, elle exerce une fonction symbolique autant au niveau de l'ordre intérieur que de l'ordre extérieur.

En pratique, la souveraineté absolue n'existe pas. Pour des raisons bien connues, sur lesquelles nous ne reviendrons pas, sa lecture traditionnelle n'a toutefois jamais semblé aussi incertaine et fragilisée qu'aujourd'hui, ce qu'admettent au demeurant la plupart des praticiens qui ne trouveraient rien à redire aux propos de Védrine lorsqu'il affirme que « *la conception classique de la souveraineté nationale absolue est devenue intenable et doit faire place progressivement à une souveraineté raisonnable exercée en commun* ». ⁷⁹⁶ C'est néanmoins la seconde partie de la phrase qui nous intéresse ici dans la mesure où elle traduit l'indéfectible attachement du professionnel à sa *raison d'être*, l'État. À cet égard, on ne saurait être surpris de ce que le souci de la souveraineté demeure omniprésent dans les schémas de pensée des acteurs étatiques, en particulier dans le bastion des questions de sécurité et de défense. La France et le Canada entretiennent néanmoins une relation assez différente avec les notions d'indépendance et de souveraineté. Alors que la France semble avoir des difficultés à se sortir d'une conception étriquée de la souveraineté, largement héritée de la conception gaullienne de l'indépendance absolue, le Canada semble entretenir une relation certes moins classique mais pas moins schizophrénique vis-à-vis de cette question. Cette différence a été très perceptible dans la crise du Kosovo. La France s'est efforcée en permanence (et dans la douleur) de peser, seule et au travers de l'Europe, face au rouleau compresseur américain, payant ainsi le prix d'un *leadership* tourmenté. De son côté, le Canada a semblé beaucoup moins accroché à cet exercice de la « souveraineté raisonnable », assumant assez sereinement et non sans un certain enthousiasme son statut de *suiveur*.

⁷⁹⁶ Hubert Védrine, « Refonder la politique étrangère française », *loc. cit.*, s.p.

5.2.1. La crispation française : un « leader » tourmenté

L'importance du *rang* dans l'habitus de l'homme d'État français est indissociable de l'idée d'indépendance. Cette dernière est d'ailleurs consacrée par l'article 5 de la Constitution qui rappelle que le président « *est le garant de l'indépendance nationale* ». Notion floue par excellence, elle a fait l'objet de quelques tentatives de définition de la part de celui-là même qui en a fait une idée fixe des décideurs français. À l'occasion d'un discours prononcé en décembre 1959 à Dakar, le général de Gaulle propose sa vision de la question.

L'indépendance est un terme qui signifie une intention de se passer des autres. Mais le monde étant ce qu'il est – petit, étroit, interférant avec lui-même –, l'indépendance réelle, l'indépendance totale, n'appartient à personne. Mais la souveraineté nationale signifie beaucoup. Elle signifie qu'un peuple prend ses responsabilités lui-même dans le monde, qu'il répond de ce qu'il dit et de ce qu'il fait.⁷⁹⁷

Ce glissement de la notion d'indépendance à celle de souveraineté n'est pas anodin. La première est assimilée à un objectif un peu illusoire et finalement assez futile au regard de l'état d'interdépendance qui caractérise le système international. La seconde, en revanche, se voit attribuer une fonction beaucoup plus tangible et concrète. Elle est à la fois une posture et un mode d'expression sur la scène internationale. Consacrée en tant que concept juridique, la souveraineté est passée de l'état de principe philosophique à celui de pratique politique légitime. Elle renvoie à l'idée beaucoup plus dynamique d'un processus d'autonomisation, notion qui lui est en outre indissociable. La souveraineté et sa forme adoucie, l'autonomie, peuvent être ainsi compris comme la transposition de la recherche de contrôle du politique au niveau de la communauté nationale. Toute la politique gaullienne a été dirigée vers cette volonté d'établir – de rétablir, faudrait-il dire – une certaine marge de manœuvre pour la France, de reprendre en main les rênes de sa destinée. L'arme atomique, le retrait du commandement intégré de l'OTAN, le refus de la politique des blocs peuvent être lus comme autant d'actions destinées à affirmer l'indépendance de la France.

⁷⁹⁷ Cité dans Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France*, op. cit., p. 26.

De manière générale, jusqu'en 1995, les successeurs du Général vont mettre plus ou moins en pratique cette idée d'indépendance, essayant avant tout de se faire aussi discret que possible quant aux nécessaires adaptations de la doctrine gaullienne.⁷⁹⁸ C'est étonnamment à celui dont la fidélité au Général était le moins sujette à caution, Jacques Chirac, que l'on doit d'avoir le premier jeté le pavé dans la mare. Dès son arrivée, il annonce bien la reprise des essais nucléaires français au nom des « *intérêts supérieurs de la nation* » et afin d'« *assurer la sûreté, la sécurité et la fiabilité de nos forces de dissuasion sur lesquelles reposent notre défense et notre indépendance* ». ⁷⁹⁹ Néanmoins, cette décision s'avère rapidement être bien plus l'oraison funèbre du paradigme gaullien que sa résurrection.⁸⁰⁰ Bien qu'il s'en défende, Jacques Chirac semble en effet marquer une rupture pour le moins assez nette avec la conception gaullienne de l'indépendance. Trente après la décision de sortir de l'OTAN, le président Chirac entame un rapprochement au sein de l'Alliance avec l'objectif avoué de tenter de l'« *européaniser* », à travers l'identité européenne de sécurité et de défense.⁸⁰¹ Sans doute n'est-il pas inutile de préciser au passage que certains des protagonistes de la crise au Kosovo sont déjà impliqués dans ces négociations.⁸⁰² Quoiqu'il en soit, la tentative se solde par un échec qui retentit lors du sommet de Madrid. Dans le même temps, le Président adopte avec le chancelier Kohl, en décembre 1996, le « *concept stratégique*

⁷⁹⁸ Ghassan Salamé souligne ainsi que les années Mitterrand ont été marquées par les « *vestiges d'une politique gaulliste d'indépendance dans la périphérie* ». Ghassan Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, cité dans Sophie Paquez, *op.cit.*, p. 66-67.

⁷⁹⁹ Jacques Chirac, Président de la République, conférence de presse, Palais de l'Élysée, Paris, 13 juin 1995.

⁸⁰⁰ Voir notamment Daniel Vernet, « Chirac, le gaullisme et la défense », *Le Monde*, 1^{er} mars 1996.

⁸⁰¹ Cette question a donné lieu à un épisode marquant raconté par Coudurier, qui montre bien la prééminence de la présidence de la République en termes de politique étrangère et les enjeux de pouvoir auxquels celle-ci donne lieu. En décembre 1995, lors d'une réunion, le ministre français des affaires étrangères, Hervé de Charrette, se voit remettre quelques minutes seulement avant de prendre la parole un discours préparé par le Quai d'Orsay et la cellule de l'Élysée. Discours qui annonce, ni plus ni moins, que le retour de la France dans l'Alliance atlantique. « *Outré de découvrir un discours aussi important au dernier moment, Charrette fait une grosse colère et exige le remplacement de son directeur de cabinet. Ce dernier lui a été imposé par l'équipe d'Alain Juppé. Le ministre ne supporte plus d'être mis devant le fait accompli (...)* ». cf. Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 266

⁸⁰² C'est le cas notamment de Gérard Errera, ambassadeur auprès de l'OTAN, mais également de Jean-David Lévitte et de l'amiral Delaunay déjà à l'Élysée à l'époque.

franco-allemand » en matière de sécurité et de défense. Sans être particulièrement révolutionnaire, le texte soulève un tollé. Le gouvernement est accusé, par la gauche notamment, de « *jouer l'indépendance du pays sur un pari hasardeux* ». ⁸⁰³

Cette inclinaison notable de la politique étrangère française, avec l'arrivée de Jacques Chirac au pouvoir, consacre en pratique le constat théorique dressé depuis un certain temps déjà par les élites dirigeantes françaises, à travers le *Livre Blanc sur la Défense de 1994* notamment. Face aux évolutions du système international, la France a tout à perdre à s'isoler et doit s'engager pleinement sur la voie de la coopération. C'est d'ailleurs, la nécessité de dépasser un « *gaullisme fossilisé* » qui conduit certains à prendre la défense du concept commun franco-allemand. ⁸⁰⁴ De fait, si le contexte des premières années chiraquiennes se prête moins aux grandes actions d'éclat, il nous semble difficile d'en conclure que le Président Chirac et son état-major ont renoncé à toute velléité d'indépendance de la France. Ce que la suite des événements a en outre démontré avec une apogée remarquée lors de la crise irakienne. Puis en janvier 2006, lorsque le Président récidive avec la dissuasion nucléaire, en version post-11 septembre. Il rappelle à cette occasion que « *l'intégrité de notre territoire, la protection de notre population, le libre exercice de notre souveraineté constitueront toujours le coeur de nos intérêts vitaux* » et qu'en cas d'agression terroriste, la France se réserve le droit d'une riposte qui « *peut être conventionnelle ou d'une autre nature* ». ⁸⁰⁵ On en veut enfin pour preuve, la conception française de l'Europe sur laquelle nous reviendrons par la suite. Quelques mois seulement avant l'intervention au Kosovo, le Président montrait d'ailleurs toute l'importance qu'il accorde à la question de l'indépendance.

⁸⁰³ Paul Quilès, « Impasse de la "révolution stratégique" », *Le Monde*, 14 décembre 1996.

⁸⁰⁴ Thierry de Montbrial défend ainsi le concept: « *Dans la réalité actuelle des relations internationales et des rapports de forces économiques, une France isolée serait une France impuissante. C'est pourquoi beaucoup sinon la majorité de ceux qui actuellement contribuent, par leur réflexion ou par leurs actions à identifier nos intérêts nationaux, ne se reconnaissent pas dans une sorte de gaullisme fossilisé, d'ailleurs bien étranger au pragmatisme et à la mobilité que le Général a manifesté au long de sa carrière. (...)* ». Cf. Thierry de Montbrial, « Nuremberg : un débat scolastique », *Le Figaro*, 13 février 1997.

⁸⁰⁵ Jacques Chirac, Président de la République, discours lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, Landivisiau – l'Île Longue/Brest, 19 janvier 2006.

D'aucuns pensent que la France a perdu une marge de manœuvre avec l'effacement de l'ordre bipolaire. C'est faux. (...) la France, du fait même de la fin de la guerre froide, a retrouvé une grande liberté d'initiative et d'action. Notre marge de manœuvre est d'autant plus grande que nous savons faire preuve de cohésion, de détermination et d'ambition.⁸⁰⁶

Finalement, s'il est celui qui a rompu le tabou, en prenant ses distances avec la conception du général de Gaulle arc-boutée sur l'indépendance et la souveraineté absolues de l'État-nation, le Président Chirac éprouve des difficultés – héritage et fonction obligent – à s'affranchir véritablement des schémas intériorisés au fil des décennies par le sens de la politique étrangère.

Parmi les différents acteurs de la crise au Kosovo, c'est peut-être Hubert Védrine qui illustre le mieux cette ambivalence entre pragmatisme d'une part et attachement à une certaine vision de la politique étrangère française, d'autre part.

La conception classique de la souveraineté nationale absolue est devenue intenable et doit faire place progressivement à une souveraineté raisonnable exercée en commun (...) Je dis oui à une évolution contrôlée et progressive de l'exercice de la souveraineté. Non à un abandon en rase campagne de la souveraineté nationale, car je ne sais que trop quelles forces combleraient immédiatement le vide.⁸⁰⁷

S'il porte un regard lucide sur l'obsolescence de la conception classique de ces notions – très tôt, il parle de « *prolifération de la souveraineté* »⁸⁰⁸ – et sur ses conséquences pour l'action de la France, l'impératif d'autonomie et l'exercice de la souveraineté n'en demeurent pas moins fondamentaux. « *L'interdépendance n'est pas l'impuissance, et une volonté forte peut trouver à s'affirmer* », souligne-t-il devant les ambassadeurs quelques mois seulement après sa prise de fonction. Avant d'ajouter que « *nous préserverons notre capacité propre d'influence par tous les moyens dont nous disposons (...)* ».⁸⁰⁹ Loin de disparaître, les notions de souveraineté et d'autonomie sont également omniprésentes dans le discours des autres acteurs de la crise au Kosovo, bien avant que celle-ci n'éclate.

⁸⁰⁶ Jacques Chirac, Président de la République, discours prononcé à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

⁸⁰⁷ Hubert Védrine, « Refonder la politique étrangère française », *loc.cit.*, s.p.

⁸⁰⁸ Hubert Védrine, entretien avec Pierre Norat et Marcel Gauchet, *Le Débat*, mai-août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, *op. cit.*, p. 85.

⁸⁰⁹ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, allocution à la Conférence des ambassadeurs, Paris, août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, *op. cit.*, p. 106.

S'exprimant sur la question épineuse de l'Europe de la défense, en matière d'industrie notamment, Alain Richard déclare fin 1998 qu'elle « *est une Europe dans laquelle il n'y a pas d'abandon de souveraineté en matière de défense, mais des décisions prises librement en commun. (...) Et c'est une Europe dans laquelle chacun garde son autonomie par rapport au système de défense* ». ⁸¹⁰ Difficile, il est vrai, de tenir un autre discours devant les assises nationales des fédérations CGT de la défense et de la métallurgie !

Cette crispation française autour de la question de la souveraineté a trouvé un terrain d'expression particulièrement propice au Kosovo. Le souci constant de garder le contrôle et une certaine indépendance dans le processus collectif, pas seulement vis-à-vis des États-Unis mais également au niveau européen, montre que les élites françaises continuent d'entretenir un réflexe un peu compulsif sur la question. « *Quelle était notre place dans l'action : leader ou suiveur ?* ». C'est en ces termes qu'un fonctionnaire de la Défense résume la perspective avec laquelle les élites dirigeantes abordent la crise. ⁸¹¹ Un souci constant exprimé par les responsables français. Le Premier ministre déclare dans l'hémicycle de l'assemblée nationale, dès les premiers jours des frappes :

Je voudrais que vous soyez bien conscients – et je pense que ceux qui ont suivi la façon dont la diplomatie française s'est engagée dans cette affaire et dont le Président de la République et le gouvernement se sont exprimés et ont agi le sont – que nous n'avons pas pris la décision que nous avons prise avec des partenaires européens parce qu'on nous y a entraînés. Nous ne l'avons pas prise par suivisme. Nous l'avons prise, cette fois, très clairement, de façon délibérée et pesée. ⁸¹²

À cet égard, les questions d'actualité des députés permettent de constater que cette obsession de l'indépendance de la France ne se limite pas aux élites. Lors d'une séance, le 13 avril, le député UDF, François Léotard, demande ainsi au Premier ministre « *quelle est la place de la France, l'autonomie de sa décision, la qualité de son information dans*

⁸¹⁰ Alain Richard, ministre de la Défense, intervention lors des assises nationales des fédérations CGT de la Défense et de la métallurgie, 26 novembre 1998.

⁸¹¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁸¹² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

*l'ensemble du dispositif allié ? ».*⁸¹³ Le même jour, pour le groupe radical, citoyen et vert, Georges Sarre, déclare qu'« *il est donc important que notre pays garde toute sa liberté d'expression et d'initiative, qu'il ne se laisse pas ligoter aujourd'hui par le Conseil atlantique, demain par le G8, et qu'il n'arrive pas devant le Conseil de sécurité pieds et poings liés* ». ⁸¹⁴ Les exemples sont nombreux qui montrent que les députés, toutes tendances politiques confondues, ont intégré dans leur jeu cette carte de l'indépendance nationale. Un débat dont le journal de *France 2* se fait d'ailleurs l'écho, début avril, en évoquant la question lors de l'intervention du Premier ministre qui tranche : « *la France n'a pas l'habitude de suivre, elle a l'habitude d'assumer ses propres responsabilités. Et elle l'a fait dans cette alliance* ». ⁸¹⁵ Face aux soupçons d'une partie de l'opinion quant au suivisme de la France, les gouvernants sont ainsi contraint de contrebalancer en permanence leur discours quant au caractère collectif de l'action.

L'autre terrain sur lequel se manifeste l'idée française de souveraineté du rôle de l'État. Il faut à tout prix garder le contrôle et préserver les attributs classiques de la souveraineté, à savoir ceux de l'État. Les dirigeants français ne manquent aucune occasion de rappeler que ce sont les États, au premier rang desquels celui dont ils sont les représentants, qui restent les maîtres de la manœuvre dans la gestion du conflit. On met systématiquement en avant la coopération entre les gouvernements par rapport aux organisations en tant que telles. « *Il faut savoir que l'OTAN n'est pas une organisation indépendante, l'OTAN agit en fonction de ce que les gouvernements qui en sont membres (...). L'OTAN fait ce que ces pays décident* », explique ainsi le ministre français des affaires étrangères sur TF1, début avril. ⁸¹⁶ Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre aussi y va de son rappel, offrant au passage un bon résumé de la vision française de l'Europe.

⁸¹³ François Léotard, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

⁸¹⁴ Georges Sarre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

⁸¹⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

⁸¹⁶ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien avec TF1 lors de l'émission « Public », 4 avril 1999.

L'engagement de la France est conforme à nos valeurs. Il s'inspire de ce qui fait l'esprit même de l'Europe que nous construisons : mettre au cœur de l'action des États le respect de la personne, en finir avec le règlement des différends par la violence et par la haine.⁸¹⁷

Finalement, la quête effrénée du rang français s'accompagne d'une quête non moins effrénée pour que les États conservent une marge de manœuvre au sein de l'action globale au Kosovo. Elle rappelle au passage que la conception française de l'ordre international repose sur la prépondérance de l'acteur étatique en général, et de la France en particulier.

Enfin, la crispation française autour de l'idée de souveraineté s'est exprimée par le refus français que l'intervention au Kosovo fasse jurisprudence et la réaffirmation de la souveraineté comme principe cardinal du système international. « *Que les Serbes soient attachés à maintenir leur souveraineté sur le Kosovo, c'est parfaitement normal. D'ailleurs, nous ne le mettons pas en cause* », déclare, par exemple, Alain Richard, sur France Info au mois d'avril.⁸¹⁸ Ce rejet de l'ingérence, au nom de l'humanitaire, Hubert Védrine était l'un de ceux à l'avoir le plus tôt exprimé dès le début du conflit. Une posture qu'il réaffirme très clairement quelques mois après la fin de la guerre.

Je n'adopte pas sans réserve l'idéologie française du « droit d'ingérence ». D'abord parce qu'elle ressemble vraiment trop au « devoir de civilisation » des colonisateurs français du XIXe siècle et au fardeau de l'homme blanc de Rudyard Kipling (...). Et aussi parce que je ne vois que trop bien comment l'OTAN, voire l'Europe de la défense en formation, pourraient être tentés d'utiliser ce concept. Selon moi, la façon dont nous avons finalement accepté d'intervenir par la force au Kosovo doit rester un cas isolé et non constituer un précédent.⁸¹⁹

L'ingérence humanitaire ne saurait être érigée en norme. Elle doit rester l'exception et le respect de la souveraineté étatique, la règle. Un point de vue, du reste, très bien exprimé par les élites dirigeantes françaises lorsqu'elles sont interrogées sur l'avenir du président Milosevic et du régime de Belgrade. « *Ça, c'est le problème des Serbes* », répond

⁸¹⁷ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁸¹⁸ Alain Richard, ministre de la Défense, interview sur France Info, Paris, 21 avril 1999.

⁸¹⁹ Hubert Védrine, « Refonder la politique étrangère de la France », *Le monde diplomatique*, décembre 2000.

laconiquement le président Chirac sur TF1, à la fin du conflit.⁸²⁰ Même approche modérée de la part du Premier ministre sur France 2, au mois d'avril, lorsqu'il rappelle que

Un chef de gouvernement ne peut pas fixer comme but, à des actions, l'élimination physique d'un chef d'État. Ce que sera la sort de M. Milosevic, nous le verrons. (...) Je pense qu'un jour, son peuple se retournera contre lui. Je pense qu'il aura certainement à rendre compte, devant l'histoire (...).⁸²¹

En d'autres termes, si la situation au Kosovo justifiait une entorse au principe de souveraineté, celle-ci ne saurait s'étendre au-delà.

Finalement, l'évolution vers une « *souveraineté raisonnable* » relève davantage d'une adaptation résignée que d'une réelle conviction ou d'un changement radical de la politique étrangère française. Ainsi, même après 1995, les notions de souveraineté et d'autonomie restent au cœur des schèmes de lecture des professionnels de l'État. Ce que confirme la crise du Kosovo. Un constat que traduisent bien les mots assez durs de François Heisbourg qui prône

(...) l'intégration de notre politique non tant dans une vision dépassée d'un monde multipolaire d'États souverains que dans l'action de la société civile mondiale émergente. L'un des paradoxes, dont les origines tiennent à la tradition westphalienne et colbertiste, c'est que la France a tendance à rejoindre le gouvernement américain et des pays souverains comme la Chine quand il s'agit de défendre les prérogatives de l'État-souverain – alors même qu'au jeu des « monstres froids », nous ne sommes plus vraiment de taille.⁸²²

Le constat peut sembler un peu injuste au regard des efforts consentis par les dirigeants et la diplomatie française au cours de la dernière décennie pour répondre à un environnement changeant. Il n'en reste pas moins symptomatique des difficultés de la France pour y parvenir, ce qui ne constitue pas, du reste, une exception française mais

⁸²⁰ Jacques Chirac, président de la République, interview au journal de 20h sur TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

⁸²¹ Lionel Jospin, Premier ministre, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

⁸²² François Heisbourg, « La France, l'Europe et les États-Unis. L'*aggiornamento* des relations transatlantiques », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, vol. 2, 2001, pp. 32-48, www.afri-ct.org/IMG/pdf/heisb2001.pdf, page consultée le 13 février 2007, p.39.

bien plutôt le lot de toutes les « vieilles » nations. Un héritage socio-historique qui ne pèse pas de la même manière sur la structure de la politique étrangère canadienne.

5.2.2. *Le Canada : un « suiveur enthousiaste » ?*⁸²³

Évoquer la souveraineté dans une perspective canadienne équivaut « à s'aventurer sur un terrain à la fois glissant et miné », comme le souligne très justement Nelson Michaud.⁸²⁴ En effet, l'entreprise est toujours délicate en raison du caractère éminemment connoté que revêt cette notion au cœur des débats au Canada et au Québec. Aussi n'est-il pas inutile de rappeler que l'approche adoptée ici vise avant tout à reconstituer l'habitus du professionnel de l'État canadien. De ce point de vue, son rapport à la souveraineté se pose, sous certains aspects, dans des termes assez différents de ceux du professionnel de l'État français. Tout d'abord, le chapitre 3 a rappelé que la marge de manœuvre, et dans une certaine mesure la légitimité, dont bénéficiaient les responsables canadiens dans l'exercice de cette souveraineté ne va pas sans difficultés. En effet, si celle-ci leur est pleinement reconnue sur le plan international, sa mise en œuvre dans le cadre d'un système fédéral est cependant rendue parfois délicate en raison de la concurrence, dans bon nombre de secteurs d'activité, des provinces en général et de celle du Québec, en particulier. A cet égard, le seul terme « souverainiste », utilisé pour désigner les partisans d'une séparation entre la province québécoise et le reste du Canada, montre combien la notion même de souveraineté est disputée. Ensuite, à la différence du rapport plutôt équilibré entre la France et ses principaux voisins européens, le Canada est aux prises avec une relation totalement asymétrique en raison du poids considérable de son voisin du Sud, ce qui semble *a priori* un facteur de nature à réduire l'autonomie d'Ottawa, comme nous le verrons plus loin. Enfin, cause ou conséquence de ce qui

⁸²³ L'expression est empruntée à Kim Nossal et Stéphane Roussel, « Canada and the Kosovo War: The Happy Follower », in Pierre Martin et Mark Brawley (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, pp. 181-199.

⁸²⁴ Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité : le dilemme de la politique étrangère canadienne dans l'"après 11 septembre" », *Études internationales*, vol. 33, no. 4, décembre 2002, pp. 647-666.

précède, et en raison d'un héritage historique et géographique propre, le lien que le Canada entretient avec « sa » souveraineté tient à une lecture sensiblement différente de celle, plus classique, des dirigeants français.

Parmi les images auxquelles les Canadiens aiment recourir pour dépeindre leur pays, celle d'un « *peuple non militaire* » habitant un « *paisible royaume* » est l'une des plus courantes.⁸²⁵ Sans qu'il soit ici question de discuter du bien fondé de cette assertion, rappelons simplement que le Canada doit cette idée d'un statut privilégié à un héritage historique et géographique avantageux, ou du moins perçu comme tel. « *Invulnérable et indéfendable* », c'est en ces termes que l'historien Desmond Morton décrivait la position du Canada.⁸²⁶ Il faut ainsi remonter à près de deux siècles en 1812 pour trouver trace d'une présence ennemie, américaine en l'occurrence, sur le sol canadien. Aucune des guerres – finalement nombreuses au regard de son jeune âge – auxquelles le Canada a, par la suite, participé à titre d'État souverain (soit depuis le statut de Westminster en 1931) ne l'ont été en réponse à une agression contre l'intégrité territoriale de ce pays.⁸²⁷ De ce point de vue, l'histoire du Canada est, dans une certaine mesure, moins « traumatisante » que celle de la France. Bien que le poids de ces facteurs soit difficile à mesurer, on peut penser qu'ils ont néanmoins contribué à façonner la conception que les élites canadiennes et la population ont de la souveraineté et le contenu qu'ils donnent à cette notion. À l'exception de la question arctique, relancée depuis quelques années en raison de l'impact potentiel du réchauffement climatique sur le Passage du Nord-Ouest, les débats autour de la souveraineté se sont longtemps limités à la relation avec les États-Unis.⁸²⁸ Jusqu'aux attentats du 11 septembre, le Canada ne s'était jamais senti

⁸²⁵ Stéphane Roussel, « La culture stratégique d'un "paisible royaume" », dans Stéphane Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, pp. 7-14.

⁸²⁶ Desmond Morton, « The Military Problem of an Unmilitary Power », *Revue internationale d'histoire militaire*, no. 54, 1982, p. 3, cité dans Stéphane Roussel, « La culture stratégique d'un "paisible royaume" », *op. cit.*, p. 7.

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 7-8.

⁸²⁸ Sur la question de l'Arctique et de la souveraineté canadienne, voir notamment Franklyn Griffiths, « Pathetic Fallacy : That Canada's Arctic Sovereignty Is on Thinning Ice », *La politique étrangère du Canada*, vol. 11, no. 3, printemps 2004, pp. 1-15; et aussi, Philippe Dufort, « Au-delà de la souveraineté

véritablement menacé et si c'était le cas, il se savait bénéficier d'une protection militaire de taille, celle des Etats-Unis, ce qui n'a pas changé. « *On est une île protégée par les Américains* », note ainsi l'un des professionnels impliqués dans le dossier du Kosovo.⁸²⁹ Un luxe dont les élites dirigeantes canadiennes sont bien conscientes lorsqu'elles affirment, au cœur du cadre stratégique de la politique étrangère défini par *Le Canada dans le monde* en 1995 que

La réussite se mesure aujourd'hui davantage à la prospérité économique qu'à la puissance militaire (...). Certes, la puissance et les capacités militaires continueront de jouer un rôle important dans le monde de demain, mais le système international reposera de plus en plus sur les relations économiques et commerciales entre pays et entre régions.

Un discours suivi d'effet qui permet de comprendre pourquoi les « dividendes de la paix » ont été recueillis au Canada dans le portefeuille de la Défense. Si la propension à utiliser le budget militaire comme variable d'ajustement n'est pas une pratique propre au gouvernement canadien, elle lui a toutefois valu de continuelles remontrances de la part de ses alliés, qui lui reprochent une contribution militaire indigne de ses prétentions, en particulier au sein de l'OTAN.⁸³⁰ Autre signe qui témoigne de la relation plutôt sereine que le Canada entretient avec sa sécurité : le conseiller à la sécurité nationale américain n'a pas d'homologue au Canada. Son interlocuteur n'est autre que le conseiller diplomatique du Premier ministre, Michael Kergin à l'époque. En pratique, c'est toutefois surtout le lien entre le Canada et l'OTAN qui illustre sans doute le mieux la conception décriée du Canada à l'égard de sa souveraineté.

Le degré d'intégration des Forces canadiennes au sein de l'Alliance atlantique et dans le système de défense aérien nord-américain (NORAD) est tel que certains auteurs n'hésitent pas à se demander s'il reste réellement au Canada une marge de manœuvre

dans l'Archipel arctique, la fonte des glaces complexifie la donne géopolitique du Canada », *Points de mire*, CEPES, vol. 8, no. 2, 19 février 2007.

⁸²⁹ Entretien, Ottawa, août 2006.

⁸³⁰ Voir notamment Joseph T. Jockel et Joel J. Sokolsky, *Canada and Collective Security : Odd Man Out*, New York, Praeger Press, 1986; et aussi, Stéphane Roussel, « Amère Amérique... L'OTAN et l'intérêt national du Canada », *Revue canadienne de défense*, vol. 22, no. 4, février 1993, pp. 35-42.

dans l'exercice de sa souveraineté en matière de sécurité.⁸³¹ Si d'aucuns pouvaient initialement espérer que la création de l'OTAN permettrait justement au Canada d'échapper au face à face avec son voisin du sud et à l'attraction grandissante et tôt pressentie de ce dernier, force est d'admettre que le résultat est pour le moins mitigé.⁸³² Bien que le Canada tire des avantages incontestables de sa présence au sein de l'Alliance atlantique, dont il est du reste l'un des membres fondateurs, celle-ci n'a pas empêché sa politique de sécurité de glisser *de facto* vers une souveraineté partagée avec les États-Unis dans ce domaine. Lorsque le Canada est sollicité, il lui est difficile de refuser et hormis les exceptions notables de l'Irak en 2003, il le fait rarement. En particulier lorsqu'il s'agit de dossiers présentés par les Américains comme mettant en jeu la sécurité de l'espace nord-américain. A cet égard, les hésitations canadiennes autour du périmètre de sécurité nord-américain (ou *homeland security*) ou du projet de bouclier anti-missile (NMD) ne changent pas fondamentalement la donne. Comme le note Nelson Michaud, les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 et les incursions croissantes des États-Unis dans le secteur de la défense canadienne n'auront pas rassuré non plus quant à la capacité du Canada à juguler la « menace » endémique que représentent pour sa souveraineté les initiatives américaines en matière de sécurité.⁸³³ Pour ce qui est de son rôle dans l'Alliance, les premières opérations militaires dans les Balkans avaient déjà démontré que l'influence et la marge de manœuvre du Canada y étaient très relatives. En janvier 1994, craignant des représailles contre les Casques bleus engagés sur le terrain, le gouvernement canadien s'était notamment opposé en vain aux frappes contre les positions

⁸³¹ Alex Macleod, Stéphane Roussel et Andri Van Mens, « Hobson's Choice : Does Canada have any options in its defence and security relations with the United States », *International Journal*, no.55, été 2000, pp.341-354. Voir également Erika Simpson, « The looming costs of NATO expansion in the 21st century. What alternatives does Canada have? », *International Journal*, no. 54, spring 1999, pp. 324-339.

⁸³² Pour un examen des motivations canadiennes quant à la création de l'OTAN, voire notamment Paul Létourneau, « Les motivations originales du Canada lors de la création de l'OTAN (1948-1950) », dans Paul Létourneau (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans, 1949-1989*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992, pp. 49-66 ; et aussi, Stéphane Roussel, Paul Létourneau et Roch Legault, « Le Canada et la sécurité européenne (1943-1952) : A la recherche de l'équilibre des puissances », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, no. 4, été 1994, pp. 23-27 ; vol. 24, no. 1, automne 1994, pp. 17-22.

⁸³³ Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité », *loc. cit.*

serbes en Bosnie.⁸³⁴ Un exemple de plus pour illustrer une tendance confirmée de longue date, que la guerre du Kosovo n'a pas démentie.

Sans doute n'est-il pas inutile de souligner d'emblée que le Canada n'a pas été un « leader » dans la crise du Kosovo. Il n'a jamais été en mesure d'influencer le processus décisionnel collectif, ni sur le plan diplomatique ni sur le plan militaire. Sa stratégie consistant à privilégier les Nations unies n'a pas permis à la diplomatie canadienne de peser autant qu'elle l'aurait souhaité – ni qu'elle a pu l'affirmer – dans la crise. En concentrant ainsi ses efforts sur le Conseil de sécurité, dont l'influence sera en définitive réduite pour les raisons que l'on connaît, les responsables canadiens se sont privés – mais avaient-ils réellement d'autres alternatives ? – de la possibilité de jouer un rôle plus important. Le temps du Groupe de contact venu, le Canada s'est ainsi retrouvé fort dépourvu. Les sorties remarquées du ministre canadien des Affaires étrangères lors des sommets du G8 n'y changent rien.⁸³⁵ Si elles offrent bien au Canada la tribune qui lui manquait jusque là auprès des autres acteurs, elles ne permettent pas pour autant à celui-ci d'accroître son influence. Quelques semaines tout juste après la déclaration du ministre sur le rôle du Canada dans la crise, son porte-parole, Jim Wright admettait devant le comité permanent des Affaires étrangères de la Chambre des communes :

(...) il est important de comprendre que nous ne faisons pas partie du processus de négociation. Nous n'avons pas actuellement de négociateur dans l'équipe. Nous collaborons étroitement avec les Américains, mais l'on ne nous met pas au courant des efforts quotidiens de M. Hill, on ne l'a pas fait et on ne le fera pas non plus pour d'autres. Nous sommes informés lorsque des événements importants se produisent, mais la négociation est entre les mains de M. Holbrooke et de l'ambassadeur Hill.⁸³⁶

Un aveu qui confirme le point de vue d'autres acteurs de la crise à l'époque. Ainsi, dans les trois chapitres qu'elle consacre au Kosovo dans ses mémoires, Madeleine Albright ne mentionne qu'à une seule reprise, et parmi d'autres, le ministre canadien des Affaires

⁸³⁴ André Donneur et Stéphane Roussel, « Le Canada : Quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », *op. cit.*, p. 155.

⁸³⁵ Voir Jocelyn Coulon, « La guerre du Kosovo. Axworthy réclame l'intervention du Conseil de sécurité », *Le devoir*, 11 août 1998.

⁸³⁶ Jim Wright, témoignage devant le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, Ottawa, 28 octobre 1998.

étrangères sans autre précision sur leur relation que « *des contacts réguliers* », ⁸³⁷ ce qui contraste très nettement avec les nombreuses références à Hubert Védrine, Robin Cook ou même Igor Ivanov, par exemple.

Le Canada a consenti à un effort militaire modeste dans le cadre de l'opération *Force alliée*. Si son poids politique dans l'ensemble du processus est apparu très relatif, celui dans la chaîne de commandement militaire l'a été encore plus. Quoiqu'en dise, le chef d'état-major de la défense devant le Comité permanent des Affaires étrangères, qui répond par l'affirmative à une question de la députée libérale Colleen Beaumier lorsqu'elle lui demande s'il croit « *que nous (le Canada) participons vraiment au processus décisionnel* », l'influence réelle des officiers canadiens dans le processus décisionnel du SAC (*Supreme Allied Commander*) a été réduite. Non pas que les Canadiens ne soient pas présents au sein de la hiérarchie du commandement allié, mais l'habitude veut que les autorités canadiennes ne soient pas trop regardantes lorsque ses soldats interviennent sous le drapeau otanien. ⁸³⁸ À la différence de la France qui est intervenue en permanence dans la conduite des opérations, au grand dam de Wesley Clark et de l'état-major américain, le Canada a laissé toute latitude à l'OTAN sur ce terrain. « *Le système d'accréditation des cibles, reposant sur une chaîne allant d'Aviano (en Italie) jusqu'au Premier ministre, n'a pas été utilisé une seule fois* », explique-t-on ainsi au ministère de la défense. Avant de préciser tout de même que « *trois avocats militaires étaient présents afin de s'assurer que les ciblages respectaient les codes et les lois de la guerre* ». ⁸³⁹ Pas un mot non plus d'ailleurs dans l'ouvrage de Clark sur le chef d'état-major de la Défense canadien (à l'exception de l'épisode où ce dernier lui remet une décoration) ni sur aucun autre responsable politique ou militaire canadien impliqué

⁸³⁷ Madeleine Albright, *op. cit.*, p. 508.

⁸³⁸ Le Général Baril répond notamment qu'il est représenté au quartier général de l'OTAN à Bruxelles par un officier général ayant le grade de vice-amiral auquel il « parle tous les jours » et au SHAPE (quartier général des alliés à Mons et siège du commandement suprême des alliés) par deux officiers généraux. Il précise également que des officiers canadiens sont en poste au QG du SHAPE, aux AWACS en Allemagne, et qu'enfin, d'autres sont également intégrés au QG du sud et à la 5^e Force aérienne tactique alliée. Cf. Maurice Baril, témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

⁸³⁹ Entretien, Ottawa, août 2006.

dans la gestion de la crise. De ce point de vue, dans ce type de crise pilotée par les États-Unis, l'allégeance canadienne à l'OTAN n'est pas seulement militaire au sens strict mais se traduit aussi au niveau politico-militaire de la chaîne de commandement. Certes, la crise du Kosovo ne menaçait-elle pas la sécurité du Canada au sens strict du terme. Difficile cependant de ne pas voir dans cet « abandon » de contrôle sur les opérations militaires au profit de l'Alliance (en fait des États-Unis) une nouvelle illustration, encore confirmée en 2005 par *L'Énoncé de politique internationale*, de ce que les concepts de sécurité nationale et de souveraineté nationale, sont secondaires dans l'esprit (d'État) des dirigeants canadiens. Faut-il alors donner raison à Katzenstein lorsqu'il écrivait en 1996 que « (...) l'identité canadienne, en ce qui concerne les questions de sécurité est définie en termes de maintien de la paix, sur la scène internationale, plutôt que de défense de la souveraineté nationale ».⁸⁴⁰ Afin de mieux saisir le pourquoi et la portée d'une telle affirmation, qui peut sembler en rupture avec les principes classiques de l'ordre westphalien, un bref retour en arrière s'avère utile.

Dans les années qui précédèrent l'intervention au Kosovo, l'immédiate période post-guerre froide pouvait sembler propice à une réévaluation des principes qui guidaient jusqu'alors la politique étrangère canadienne. Pourtant, il n'en fut rien. Face à l'incertitude, identifiée par le *Livre blanc sur la Défense de 1994* comme la principale caractéristique du nouvel environnement mondial, la politique étrangère canadienne va surtout avancer à tâtons, prenant soin d'éviter tout changement brusque.⁸⁴¹ Si le même *Livre blanc* se montre plutôt conservateur sur la question de la souveraineté, la Défense étant alors encore imprégnée de la pensée stratégique de la guerre froide, le vent du « renouveau » est venu du politique, et notamment des Affaires étrangères.⁸⁴² De la même manière que c'est surtout à quelques responsables politiques que l'on devait d'avoir posé les jalons de l'idée d'internationalisme plus d'un demi-siècle auparavant, ce

⁸⁴⁰ Peter J. Katzenstein, *op. cit.*, p. 535.

⁸⁴¹ Ministère de la défense nationale, *Livre blanc sur la défense*, *op. cit.*, p. 3.

⁸⁴² La souveraineté y est définie comme « un attribut de l'État-nation », ce qui contraste avec la lecture qu'en feront les Affaires étrangères. Cf. *Idem*.

sont également des politiques qui vont confirmer, sous certains aspects, son enracinement au cœur de la politique étrangère canadienne et, ce faisant développer une conception assez singulière de la sécurité canadienne. Il est toujours délicat d'attribuer à un homme en particulier ou même à un gouvernement la paternité d'une idée qui devient dominante, l'évolution d'un concept tel que la sécurité étant le fruit d'un processus progressif et pluriel.⁸⁴³ Le point d'orgue de la réflexion sur le sujet est néanmoins le plus souvent associée à Lloyd Axworthy, principal instigateur de la plate-forme de la politique étrangère libérale. Le diagnostic de ce dernier est sensiblement le même que celui de ses homologues français. Le cadre international a évolué et il « *modifie la nature de la souveraineté d'État* ». ⁸⁴⁴ Il va néanmoins plus loin dans ses conclusions.

Plaidant en faveur de l'édification d'un « monde à visage humain sans risque », le ministre canadien des Affaires étrangères réclame « *une diplomatie d'un genre nouveau (...) qui mobilise les efforts collectifs d'un vaste éventail d'acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur des gouvernements, et qui repose sur notre capacité à faire prendre conscience des besoins fondamentaux en matière de sécurité humaine* ». ⁸⁴⁵ Le concept de sécurité humaine, qui trouve son origine officielle en 1994 dans le Rapport sur le développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), invite ainsi en quelque sorte les États à renverser la pratique traditionnelle de la sécurité centrée justement sur l'État pour lui substituer une sécurité axée avant tout sur les individus, désignés comme les premières victimes du nombre croissant de conflits civils.⁸⁴⁶ Commentant la rencontre entre les ministres des onze pays du Réseau de Lysoen – un réseau créé en mai 1998 à l'initiative du Canada et de la Norvège – à Bergen en Norvège en mai 1999, qui a pour but de promouvoir le concept de sécurité humaine,

⁸⁴³ Voir, par exemple, David R. Black, « La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud » Précurseur de la "sécurité humaine" », *Études internationales*, vol. 31, no. 2, juin 2000, pp. 291-310 ; Kim R. Nossal, « Seeing Things ? The Adornment of "Security" in Canada and Australia », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, no. 1, mai 1995, pp. 33-47.

⁸⁴⁴ Ministère des affaires étrangères et commerce extérieur, *Le Canada dans le monde*, op. cit., s.p.

⁸⁴⁵ Lloyd Axworthy, « Place à une nouvelle diplomatie pour un monde à visage humain », *Herald International Tribune*, 21 octobre 1999.

⁸⁴⁶ Voir notamment Frédéric Ramel, « La sécurité humaine : Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Études internationales*, vol. 34, no. 1, mars 2003, pp. 79-104.

Le Monde titrait : « ...peut-être, dans quelques années, se souviendra-t-on du document [...] comme l'une des premières tentatives pour théoriser la limitation de la souveraineté nationale au profit du droit d'ingérence humanitaire ». ⁸⁴⁷

En pratique, cette conception d'une souveraineté étendue aboutit à une diplomatie qui rompt assez nettement avec la tradition westphalienne. La souveraineté fait l'objet d'une relecture profonde, au moins en apparence. « *Jamais la souveraineté nationale (ne doit) servir d'écran pour masquer des violations des libertés universelles* », affirmait ainsi Jean Chrétien au lendemain du début du conflit. ⁸⁴⁸ Les États souverains et leurs gouvernements restent des acteurs indispensables sur la scène mondiale mais il leur incombe désormais avant tout la « *responsabilité de protéger* » les individus, les premiers devenant des instruments au service seconds. En outre, les ONG et de manière générale, la société civile, sont associées de manière systématique à la réflexion du Réseau et se voient accorder un rôle croissant en tant que partenaires dans le développement et la mise en œuvre de la sécurité humaine. Dans les faits, ce qui a pu être qualifié de « doctrine Axworthy » ne s'est pas limitée à un énoncé de bonnes intentions. ⁸⁴⁹ Le ministre des Affaires étrangères a, en effet, débloqué des fonds pour mettre en œuvre son programme de sécurité humaine et réorienté certains aspects de la diplomatie canadienne dans cette perspective. Non seulement, il a mis sur pied un programme de consolidation de la paix (d'environ un million de dollars), mais il a également encouragé l'ACDI à créer un fonds d'une dizaine de millions de dollars pour appuyer, outre ses intérêts propres, l'ensemble de l'initiative du MAECI en faveur de la sécurité humaine. ⁸⁵⁰ Enclenché depuis 1996, le processus d'Ottawa qui se conclura par la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnel et l'établissement de la

⁸⁴⁷ Pour une présentation du Réseau sur la sécurité humaine qui compte aujourd'hui 13 membres (Autriche, Canada, Chili, Costa Rica, Grèce, Irlande, Jordanie, Mali, Norvège, Pays-Bas, Slovaquie, Thaïlande, Suisse et l'Afrique du Sud à titre d'observateur), voir le site du Réseau, www.humansecuritynetwork.org, page consultée le 08 juin 2007.

⁸⁴⁸ Jean Chrétien, Premier ministre, discours à l'occasion d'un déjeuner offert par le Cercle canadien de Winnipeg, Ottawa, 25 mars 1999.

⁸⁴⁹ Voir notamment Fen Osler Hampson et Dean F. Oliver, « Pulpit diplomacy. A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, été 1998, vol.53, pp. 379-406.

⁸⁵⁰ David B. Dewitt, « Défense nationale contre Affaires étrangères », *op. cit.*, p.148.

Cour pénale internationale – deux dossiers qui permettront au Canada d’être sur le devant de la scène – restent à ce jour les deux faits d’armes les plus marquants d’initiatives menées au nom de la sécurité humaine, le troisième étant l’intervention militaire au Kosovo que Lloyd Axworthy tentera sans succès de présenter sous ce nouveau concept aux membres de l’Alliance.⁸⁵¹ Les deux premiers sont encore montrés en exemple comme le fruit d’une collaboration poussée entre le gouvernement canadien et de nombreuses ONG internationales. On sait ce qu’il en est du troisième concernant cette question.

Pour l’heure, au moment de la crise, l’état d’esprit qui prévaut en ce qui concerne la politique étrangère du Canada est plutôt propice à une pleine expression de la sécurité humaine. Ce n’est pas seulement le cas de Lloyd Axworthy et des Affaires étrangères, mais également celui des autres protagonistes. Le Premier ministre Chrétien lui-même fait part de son enthousiasme à l’égard de la sécurité humaine, quelques jours seulement après l’arrêt des bombardements, devant les représentants du Conseil national de l’Autriche (le Parlement) et les membres de l’OSCE.

De même que le monde a tiré une leçon des catastrophes qui ont marqué notre siècle et institué des structures durables comme l’Union européenne, les Nations unies, l’OTAN et l’OSCE, de même nous devons tirer une leçon du Kosovo. Ensemble, nous devons déterminer comment renouveler les structures existantes. Nous savons qu’il faudra pour cela changer notre façon de penser. Sur la scène internationale, le Canada et la Norvège, ainsi que d’autres pays, ont cherché à faire reconnaître la notion de la sécurité humaine, qui met davantage l’accent sur la sécurité individuelle. (...) Notre approche consiste à faire en sorte que la politique étrangère des États tienne davantage compte des personnes comme il se doit. (...) Le thème de la sécurité humaine représente l’expression des valeurs que partagent le Canada, l’Autriche et l’Europe. Il traduit une leçon que nous avons apprise à nos dépens. Il offre à la foi un flambeau d’espoir pour notre avenir collectif et une digne façon de terminer un millénaire et d’entrer dans le suivant.⁸⁵²

Cet « enthousiasme » est également présent chez le ministre de la Défense. Art Eggleton est ainsi prompt, un peu trop même au goût de la plupart des autres pays alliés, à soutenir

⁸⁵¹ Lloyd Axworthy, « La sécurité humaine. La sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère*, no. 99, été 1999, pp. 333-342 ; et, Lloyd Axworthy, « La nouvelle vocation de sécurité de l’OTAN », *Revue de l’OTAN*, vol. 47, no. 4, hiver 1999, pp. 8-11.

⁸⁵² Jean Chrétien, Premier ministre, discours prononcé devant des représentants du Conseil national de l’Autriche et l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Vienne, 17 juin 1999.

une intervention au sol. Au début du mois d'avril, le ministre de la Défense suggère que « *l'OTAN examine d'autres options (...) pour déterminer quand des forces terrestres pourraient être impliquées* ». Prise au dépourvue, la réponse de Washington ne se fait pas attendre. Les États-Unis n'ont « *aucunement l'intention d'envoyer des troupes terrestres au Kosovo* », rétorque l'un des porte-parole du Pentagone, Charles Wald, avant de préciser : « *J'ajouterais que tout plan prudent devrait probablement envisager, non seulement dans ce cas mais dans toute éventualité, toutes sortes de possibilités. Je ne veux pas parler au nom du gouvernement canadien* ». ⁸⁵³ Si la déclaration de Eggleton met le gouvernement dans l'embarras et oblige le Premier ministre à nuancer quelque peu la position canadienne, elle n'en traduit pas moins l'état d'esprit qui prévaut à Ottawa. « *Nous étions plus ouverts à l'envoi de troupes au sol que tous les autres alliés et le Premier ministre Chrétien en a d'ailleurs parlé plusieurs fois* », se souvient-on dans l'entourage du ministre des Affaires étrangères. ⁸⁵⁴ Faut-il déduire de ces références appuyées au concept durant la crise du Kosovo que la sécurité humaine fait désormais partie intégrante de l'esprit d'État qui préside à la formulation de la politique étrangère ?

Le fait que Lloyd Axworthy ou même Paul Heinbecker soient profondément attachés à la notion de sécurité humaine, comme principe de politique étrangère, ne fait pas l'ombre d'un pli. L'un des membres de son cabinet explique à ce propos que pour le ministre des Affaires étrangères,

la notion de sécurité humaine n'était pas de la rhétorique. Il voulait conjuguer l'intérêt national du Canada avec des valeurs morales. Il reste persuadé que l'intérêt national du Canada passe par la capacité de notre pays à assumer ses valeurs sur la scène internationale. ⁸⁵⁵

Ce constat est indiscutablement valable pour une partie des fonctionnaires du MAECI, de ceux de l'ACDI, de nombreuses organisations non gouvernementales et certains universitaires au Canada, qui trouvent dans la sécurité humaine l'expression de leur

⁸⁵³ Huguette Young, « Envoi de troupes terrestres en Yougoslavie : Eggleton surprend même le Pentagone », *Le Droit*, 8 avril 1999.

⁸⁵⁴ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

⁸⁵⁵ Entretien, Montréal, août 2006.

soutien à la vision internationaliste du Canada. Ainsi, aujourd'hui encore, on se félicite aux Affaires étrangères de ce qu'« *un précédent ait été établi et (que) la question désormais ne sera plus faut-il ou non intervenir, mais pourquoi ne pas intervenir ? Une nouvelle norme de comportement a été créée* ». ⁸⁵⁶ Pour ce qui est des autres acteurs, il est moins certain que l'enthousiasme soit aussi grand que ne le laissent supposer les discours des uns et des autres. A cet égard, les esprits chagrins n'auront pas oublier de sourire aux propos du Premier ministre canadien, qui se montrait beaucoup moins prompt et plus prudent lorsque les Alliés de l'OTAN décidèrent les frappes en Bosnie en 1994. Et bien que le Canada ait accepté de participer à l'IFOR puis à la SFOR, dans le cadre des Accords de Dayton, ce n'est qu'à contre-cœur et après d'intenses pressions de la part de ses Alliés qu'il a finalement consenti à envoyer un millier de soldats, soit près du quart de ce qui était envisagé à l'origine. ⁸⁵⁷ Pour anecdotique qu'il puisse paraître, l'épisode n'en soulève pas moins de sérieux doutes sur l'attachement réel de certains des acteurs à la notion de sécurité humaine. Faut-il alors voir dans ce concept une valeur cardinale des professionnels de l'État canadien? La réponse ne semble pas évidente.

En premier lieu, le concept lui-même est loin de faire l'unanimité parmi les acteurs de la politique étrangère canadienne. Au premier rang des réticents se trouve notamment la Défense. Non seulement, sur la sécurité humaine n'a pas – et c'est peu dire – suscité l'enthousiasme au sein de la Défense nationale, mais cette dernière a même délibérément refusé de s'adapter au nouvel agenda défendu par le MAECI. Comme l'explique Dewitt, la sécurité humaine était perçue par le MDN comme « *un concept superflu qui, tout en n'offrant rien de fondamentalement nouveau dans une perspective militaire, pouvait nuire aux intérêts à long terme des Forces canadiennes* ». ⁸⁵⁸ Dans cette

⁸⁵⁶ Entretien à Ottawa, septembre 2006.

⁸⁵⁷ André Donneur et Stéphane Roussel, « Le Canada : Quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », *op. cit.*

⁸⁵⁸ L'auteur explique ainsi que « parmi les enjeux soulevés, ce concept remettait en question l'argument selon lequel celles-ci devaient être prêtes à toutes les éventualités. C'est une chose que d'être capable de donner suite aux décisions du gouvernement de déployer des soldats dans une variété de théâtres d'opération ; c'en est une autre, encore une fois de permettre aux concepts de sécurité humaine de s'immiscer dans les aspects fondamentaux de la planification et des priorités, puisque cela pourrait

perspective, les chances de voir la Défense nationale intégrer pleinement la sécurité humaine à ses modes de raisonnement et de fonctionnement restent faibles.⁸⁵⁹ Mais la méfiance manifestée par certains professionnels à l'égard du concept est loin de ne concerner que ceux de la Défense. Aux Affaires étrangères également, on a trouvé à y redire. C'est le cas notamment de Bob Fowler, l'ambassadeur canadien auprès des États-Unis au moment de la crise, qui était assez critique à l'égard de la sécurité humaine. Mais également, dans une moindre mesure, de Michael Kergin qui se montrait en 1995, alors qu'il était sous-ministre adjoint aux Affaires politiques et Sécurité internationale au MAECI, beaucoup moins prompt à passer outre le principe de souveraineté dans le cadre des débats sur les sanctions à infliger au Nigeria.

La Charte des Nations unies est pénétrée de ce concept (de souveraineté) et l'un des principes fondamentaux suivi par le Conseil de sécurité est le respect des frontières nationales, des institutions, des gouvernements, de l'administration, bref, de tout ce qui se trouve à l'intérieur de ces frontières reconnues. (...) Par conséquent, à moins que l'on ne change la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité ne peut pas grand-chose.

Ainsi, quand on parle de maintien de la paix ou d'opérations en ce sens, c'est toujours dans une situation où la paix et la sécurité internationale sont menacées. Il est parfois difficile de prétendre que la violation flagrante des droits des personnes dans un petit pays met directement en danger la paix et la sécurité internationale. Cela peut menacer la démocratie ou les valeurs internationales, mais il est souvent plus difficile de démontrer que la paix et la sécurité internationales sont en jeu.⁸⁶⁰

Le moins que l'on puisse dire est qu'il montre un peu plus de retenue que trois ans plus tard dans le cas du Kosovo. Par la suite, le successeur d'Axworthy aux Affaires étrangères, John Manley, prendra le contre-pied de son prédécesseur, en rejetant la plupart sinon tous les fondements de sa doctrine, faisant au passage peu de cas de la sécurité humaine.

En second lieu, la sécurité humaine s'apparente souvent davantage à une valeur de connexion qu'à une valeur de conversion pour les États qui en font la promotion. En

conduire à l'érosion, si ce n'est au remplacement, d'une grande partie de la pensée militaire traditionnelle touchant à la composition des forces, à l'acquisition du matériel, à la formation et à l'entraînement ». Cf. David B. Dewitt, « Défense nationale contre Affaires étrangères », *op. cit.*, p. 152.

⁸⁵⁹ *Ibid.*, p. 156.

⁸⁶⁰ Michael Kergin, témoignage devant la Chambre des communes, Ottawa, 14 décembre 1995.

d'autres termes, ni le Canada ni les autres membres du Réseau ne substituent de manière définitive la sécurité humaine à la sécurité des États.⁸⁶¹ « *Une approche centrée sur les personnes sert à renforcer, et non à diminuer la stabilité internationale et la légitimité des gouvernements ouverts et démocratiques* », explique ainsi Axworthy en juin 2000, devant l'Organisation des États américains.⁸⁶² En deçà de ses prétentions initiales, la diplomatie de sécurité humaine continue finalement d'octroyer une place centrale à la souveraineté traditionnelle des États, tout en s'efforçant d'y intégrer de nouveaux acteurs, tels que les ONG, sur certains enjeux communs. Une nuance de taille qui traduit bien du reste les préoccupations de certains acteurs et observateurs pendant la crise du Kosovo. « *La guerre au Kosovo fait mal au Canada* », écrit ainsi Raymond Giroux dans les colonnes du journal *Le Soleil* en plein conflit, soulignant que le ministre Axworthy « *a fait le constat de ses limites (...) et joue lui aussi les seconds violons* ». ⁸⁶³ Au parlement également, ils sont nombreux à s'inquiéter du leadership de leur pays dans la crise et à se demander, à l'instar du député réformiste, Art Hanger, « *pourquoi est-ce que nos alliés n'écoutent pas ce que dit le Canada ou le ministre des Affaires étrangères. Avons-nous perdu toute influence ?* ». ⁸⁶⁴ Si l'attachement des protagonistes vis à vis de la sécurité humaine et les limites sérieuses qu'elle impose à la souveraineté classique, ne sauraient être mises en cause, force est d'admettre qu'il n'empêche pas les membres de l'exécutif de s'employer en parallèle et de manière active sur le terrain de la souveraineté traditionnelle et de la quête d'autonomie. Cela est confirmé à demi-mot par ce fonctionnaire canadien qui reconnaît que la diplomatie canadienne s'est « *senti exclue et s'est plaint d'avoir été un peu mise à l'écart, en particulier par le groupe de contact* ». ⁸⁶⁵ Dès octobre 1998, Lloyd Axworthy était d'ailleurs obligé de rassurer les députés en

⁸⁶¹ Frédéric Ramel, « La sécurité humaine: Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *loc. cit.*, pp. 95-97.

⁸⁶² Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, discours prononcé à la 30^e Assemblée générale de l'Organisation des États américains, 5 juin 2000, cité dans Frédéric Ramel, *loc. cit.*, p. 96.

⁸⁶³ Raymond Giroux, « Kosovo : la guerre secoue la diplomatie canadienne », *Le Soleil*, 1^{er} mai 1999.

⁸⁶⁴ Art Hanger, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

⁸⁶⁵ Entretien, Montréal, juillet 2006.

rappelant que « le Canada tente depuis le début de mobiliser la réaction de la communauté internationale ». ⁸⁶⁶ Par la suite surtout, l'étude de Michaud et Tremblay, sur la nature des arguments invoqués par l'exécutif canadien à la Chambre des communes pendant toute la crise, le gouvernement a clairement manifesté sa volonté de projeter l'image d'un pays autonome dans ses choix et son action. ⁸⁶⁷ En d'autres termes, si côté canadien, on affirme volontiers la nécessité de nouveaux principes, la pratique reste dans une certaine mesure attachée à nombre de réflexes plus traditionnels.

Cette affirmation de la souveraineté canadienne dans la crise du Kosovo a été surtout visible (et audible) au niveau de la relation avec les États-Unis. Nous reviendrons plus tard sur l'importance du voisin américain dans l'imaginaire du politique canadien. Rappelons simplement que c'est, en effet, à ce niveau que le « besoin » de souveraineté du Canada s'exprime avec le plus de force. « *De temps à autre, les politiciens canadiens sont obligés de montrer à leurs concitoyens qu'ils sont responsables d'une nation souveraine, et non pas de simples béni-oui-oui des politiques arrêtées à Washington* », analyse assez lucidement l'ancien diplomate américain James Blanchard, dans son livre *Behind the Embassy Door*. ⁸⁶⁸ Au-delà du discours, cette situation d'interdépendance extrême est également perçue par nombre de responsables canadiens comme un risque de se voir refuser toute marge de manœuvre dans les choix de politique étrangère. Ainsi, les catégories telles que l'indépendance ou la souveraineté ne sont pas absentes, loin s'en faut, de l'univers perceptuel des élites dirigeantes. De manière générale, le Premier ministre Chrétien était « *naturellement soucieux de l'indépendance du Canada* », explique l'un des acteurs de la crise du Kosovo. En 1993, il a d'ailleurs été élu, en partie, sur la base d'un programme s'inscrivant assez nettement dans cette perspective.

Les Canadiens souhaitent un gouvernement central plus volontariste, indépendant et internationaliste (...). Ils ne veulent pas d'une politique étrangère dictée par des relations personnelles privilégiées (...). Les Canadiens souhaitent un gouvernement à l'écoute de leurs

⁸⁶⁶ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

⁸⁶⁷ Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁶⁸ Cité dans Graham Fraser, « La souveraineté, mais laquelle ? », *Le Devoir*, 14 janvier 1999.

idées et de leurs besoins, qui ne délimite pas artificiellement politique intérieure et politique extérieure. Nos objectifs nationaux sont inextricablement liés à nos missions internationales.⁸⁶⁹

Et si la rhétorique comporte indiscutablement une dimension instrumentale vis à vis de la politique du gouvernement précédent, elle n'en traduit pas moins une volonté de réaffirmer la souveraineté du Canada sur ses choix de politique étrangère. La publication en 1995 du Livre blanc canadien sur la politique étrangère, *Le Canada dans le monde*, confirme pour partie l'importance que le gouvernement accorde à cette question de la souveraineté.

Ils (les Canadiens) comprennent bien que nos intérêts vitaux sont engagés dans le système économique international où la concurrence est féroce. Ils ne doutent pas que notre sécurité et notre souveraineté doivent continuer d'être assurées dans un monde livré aux tensions.⁸⁷⁰

Pour les élections de 1997, on privilégie de nouveau une place singulière et indépendante pour le Canada, le gouvernement libéral « *défendant une position très près de la troisième voie préconisée par les gouvernements Trudeau* ». ⁸⁷¹ D'ailleurs, le bilan comme les objectifs libéraux sont clairement affichés : « (...) *le gouvernement libéral a permis au Canada de redevenir maître de ses choix de politique étrangère* ». ⁸⁷² Que le gouvernement libéral se soit évertué à souffler le froid et le chaud dans ses relations bilatérales avec les États-Unis, selon la formule bien connue « *près des États-Unis, mais pas trop près* », importe peu. En fait, de manière assez paradoxale, l'exercice de la souveraineté canadienne s'exprime bien plus sur les dossiers économiques, tels que celui du bois d'œuvre ou de l'acier. La campagne menée en 1996 contre la loi américaine Helms-Burton est un autre exemple de la détermination de Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et de Art Eggleton, alors ministre du Commerce international, à « *protéger à la fois les intérêts canadiens et le droit international* ». Et ce faisant, à

⁸⁶⁹ Parti libéral du Canada (PLC), *Pour la création d'emploi; pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, PLC, 1993, p.101, cité dans Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité », *loc. cit.*, p. 655.

⁸⁷⁰ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, *Le Canada dans le monde*, *op. cit.*, s.p.

⁸⁷¹ Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité », *loc. cit.*, p. 655.

⁸⁷² Parti libéral du Canada (PLC), *Bâtir ensemble notre avenir. Le plan d'action libéral*, Ottawa, PLC, 1997, cité dans Nelson Michaud, *loc. cit.*, p. 656.

garantir la souveraineté canadienne. Ce primat accordé à la dimension économique de la souveraineté traduit bien la dernière idée que nous souhaitons évoquer sur cette question, à savoir qu'il existe pour ces acteurs de multiples intérêts à prôner la sécurité humaine.

Enfin, l'intérêt des États du Réseau pour la sécurité humaine n'est pas désintéressé. Une remarque qui ne saurait surprendre dans une perspective bourdieusienne. Or, les enjeux manifestés autour de ce thème de la sécurité humaine ne sont pas sans rappeler ceux beaucoup plus classiques des en relations internationales. Tout d'abord, la discours sur la sécurité humaine offre à ceux qui s'en font les porte-paroles une plate-forme et une visibilité sur la scène internationale. Dans le cas du Kosovo, les développements précédents ont montré que cette dimension, liée à l'image de marque et au rôle du Canada dans le monde, était essentielle pour un partisan de l'internationalisme aussi fervent que Lloyd Axworthy. On comprend également tous les avantages, qui ne sont pas seulement symboliques, que les fonctionnaires du MAECI ou de l'ACDI peuvent tirer d'une réorientation de la politique canadienne conforme à la sécurité humaine. Ensuite, faisant écho à la quête de reconnaissance du Canada, Ramel remarque de manière intéressante que les promoteurs de la sécurité humaine ont en commun un statut de « puissance moyenne ».

Les États en question ne cultivent pas une politique étrangère globale dont les intérêts dépassent le cadre régional. Cette position peut expliquer le recours à des stratégies de coopération avec les autres acteurs internationaux comme les ONG, mais aussi la souscription à la sécurité humaine, puisque ces États ne bénéficient pas d'un fort avantage comparatif dans le domaine traditionnel de la défense.⁸⁷³

On pourrait aisément rétorquer que le Costa Rica ou le Mali ne sont pas jusqu'à preuve du contraire des puissances moyennes et que, par ailleurs, le fait pour des acteurs d'adopter la sécurité humaine en guise de stratégie de positionnement sur la scène mondiale ne signifie pas que celle-ci ne puisse devenir au fil du temps une norme pleinement intégrée faisant partie de la logique de cet acteur. La remarque a néanmoins le mérite de souligner que les approches classiques demeurent utiles sous certains aspects pour comprendre les

⁸⁷³ Frédéric Ramel, *loc. cit.*, p. 97.

origines de certaines normes sur la scène mondiale. Finalement, le dernier argument soulevé par l'auteur afin de montrer que la sécurité humaine est une valeur instrumentalisée réside dans l'attrait qu'elle représente pour les décideurs en raison du lien qu'elle entretient avec la société civile, un facteur en politique étrangère avec lequel les décideurs sont contraints de jongler. En janvier 2002, alors qu'il était encore président du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international au Parlement, celui qui allait bientôt devenir ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, soulignait ainsi l'importance des ONG, qui disposent souvent de « relais souvent utiles » capables de générer le soutien de l'opinion publique en faveur des décisions politiques face à des causes internationales ou humanitaires.⁸⁷⁴

Finalement, le tableau idyllique d'une politique étrangère canadienne « *post-westphalienne* », substituant à la souveraineté classique de l'État la seule sécurité humaine, doit être sérieusement nuancé. D'une part, parce que dans l'esprit de nombreux dirigeants canadiens, la valeur de la sécurité humaine n'est pas absolue mais bien plutôt relative. D'autre part, parce que dans celui d'autres, les représentants de la Défense notamment, elle est sinon nulle, à tout le moins très résiduelle. Il est ainsi difficile d'affirmer de cette conception « *post-moderne* » de la souveraineté qu'elle est caractéristique du schéma mental des élites canadiennes, et *a fortiori* de la population, comme en témoignent les préoccupations des députés à la Chambre des communes. En d'autres termes, s'il est une chose que la pratique politique, durant la crise du Kosovo, confirme, c'est que la souveraineté fait bien plus partie intégrante de la logique des élites dirigeantes canadiennes qu'elle n'en est absente. Et pourtant, une notion telle que la sécurité humaine n'en est pas moins symptomatique de professionnels qui s'efforcent, pour certains d'entre eux du moins, de penser le monde et ses évolutions à partir de nouveaux paradigmes. Un concept finalement surtout révélateur d'un esprit d'État canadien, qui serait en quelque sorte moins arc-bouté que ne peut l'être son équivalent

⁸⁷⁴ Compte-rendu intégral des débats, « Société civile et diplomatie. Une articulation à définir », Table ronde franco-canadienne organisée par l'Ambassade du Canada à Paris, mars 2001, cité dans Frédéric Ramel, *loc. cit.*, p. 98.

français, sur ses prérogatives d'État-nation et ses attributs d'État souverain. De ce point de vue, nous rejoignons volontiers pour partie Paul Heinbecker, lorsqu'il écrit que « *ce n'est pas un hasard si le Canada s'est affirmé comme chef de file en matière de sécurité humaine en précisant ce concept et en le défendant* ». ⁸⁷⁵ Si d'autres États auraient indéniablement pu tout aussi bien faire l'affaire, il n'est cependant pas étonnant de voir que le Canada est impliqué. Non pas que les élites canadiennes soient plus vertueuses ni même plus lucides que celles des autres États. Elles semblent, en revanche, pour une partie d'entre elles du moins, un peu plus souples et solubles dans les nouvelles dynamiques de la politique étrangère, en raison d'un esprit d'État moins profondément imprégnés des référents classiques de la politique étrangère. On en veut pour preuve les réticences exprimées par les dirigeants français à l'égard de la sécurité humaine, une pratique jugée « *efféminée* », à cause notamment de son laxisme envers les ONG, qui s'accommoderait mal des exigences du pouvoir en politique étrangère. ⁸⁷⁶ Loin de la rupture annoncée, cette diplomatie d'un genre « nouveau », fondée en partie sur vision relâchée de la souveraineté, prônée par certains responsables canadiens, a surtout montré qu'elle était compatible avec une approche plus traditionnelle de la politique étrangère et une conception classique de la souveraineté. Du moins jusqu'à ce que l'on aborde la question épineuse de la relation avec les États-Unis, qui se traduit parfois par un raidissement de la part des autorités canadiennes, dépendamment de leur orientation politique, les rapprochant ainsi incontestablement de l'attitude observée chez une partie des responsables français.

⁸⁷⁵ Paul Heinbecker, « La sécurité humaine : enjeux inéluctables », *Revue militaire canadienne*, printemps 2000, pp. 11-16.

⁸⁷⁶ Voir notamment les propos du président de Reporter sans frontières, Robert Ménard, qui rend compte d'une rencontre avec les dirigeants français dans « Société civile et diplomatie. Une articulation à définir », *op. cit.*, cité dans Frédéric Ramel, *loc. cit.*, p. 100.

5.3. L'obsession américaine

Quel que soit le nom qu'on lui donne – l'hégémon, l'empire, l'hyperpuissance, etc. – les États-Unis occupent une place prépondérante sur la scène mondiale. Un aspect essentiel des relations internationales contemporaines sur lequel nous ne pouvons évidemment pas nous étendre dans le cadre de cette recherche.⁸⁷⁷ De ce fait, la plupart des pays tendent à se positionner vis-à-vis d'eux. Washington constitue en quelque sorte l'étalon à partir duquel les autres pays se mesurent. On ne saurait dès lors s'étonner de ce que le Canada et la France n'échappent pas à la règle. Dans ce cas, il semble cependant que ce constat aille bien plus loin que la simple comparaison ou le référent. Les deux pays ont, en effet, en commun d'entretenir une relation très particulière et intense avec les États-Unis, au point qu'elle peut être qualifiée d'« obsession américaine ». Si cette situation trouve son origine dans des fondements très différents, elle n'en aboutit pas moins à un résultat commun. Les États-Unis sont une catégorie à part entière, inscrite profondément dans les cartes mentales des élites dirigeantes françaises comme canadiennes.

5.3.1. « Dormir avec un éléphant »...

Si l'on observe une carte de l'Amérique du Nord, difficile, même pour un géographe amateur, de passer à côté du fait que le Canada partage près de 9000 km de frontière avec un voisin d'envergure, les États-Unis. « *Vivre à côté des Américains, c'est comme dormir avec un éléphant* », déclarait l'ancien Premier ministre, Pierre Elliott Trudeau. Lorsque l'on sait que les échanges commerciaux entre les deux pays ont connu une croissance exponentielle en moins d'un demi siècle, difficile de nier l'importance de la relation entre les deux pays, même pour les plus sceptiques vis-à-vis de Washington. « *Cette amitié n'a pas toujours été facile à vivre, ce qui est normal étant donné que l'un*

⁸⁷⁷ La littérature sur le sujet est particulièrement vaste. Voir entre autre, Justin Vaïsse et Pierre Hasner, *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance*, Paris, CERI-Autrement, 2003 ; et, Michel Wieviorka (dir.), *L'Empire américain ?*, Paris, Balland, 2004.

est un pays relativement petit et que l'autre est la plus puissante nation du monde. (...) Mais notre relation s'est épanouie et a évolué au fil des ans. Aujourd'hui, comme dans toute amitié saine et solide, notre relation se déroule d'égal à égal », souligne, optimiste, Jean Chrétien.⁸⁷⁸ De la même manière, son futur ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, n'omet pas de préciser en préambule de son plaidoyer en faveur de l'intégration de nouveaux acteurs dans la politique étrangère canadienne que

Notre relation principale reste et demeurera toujours celle que nous avons avec les États-Unis. Proximité géographique, intégration économique, interpénétration culturelle sont les déterminants de cette relation de même que leur défi permanent. Les États-Unis sont aujourd'hui la seule superpuissance, qu'elle que soit l'évaluation que l'on fasse des rapports de force au regard de sa puissance économique, de sa suprématie militaire, et de son influence culturelle et linguistique.⁸⁷⁹

Cette relation s'exprime d'ailleurs avec éloquence à travers les discours des ambassadeurs canadiens à Washington – fonction oblige ! – qui rivalisent de superlatifs pour décrire le lien qui unit les deux pays. Devenu ambassadeur aux États-Unis en 2000, Michael Kergin parle de

relation "intermestique" où se mêlent des considérations internationales et domestiques (...) cette ligne invisible, interrompue occasionnellement par des bâtiments de douane et d'immigration aux abords de routes et de ponts (...) a été un lieu de rencontre propice à la coopération et à la compréhension.⁸⁸⁰

Du point de vue de la psychologie des décideurs, la relation entre les deux pays semble toutefois dépasser cette conscience aiguë d'une interdépendance paroxystique et asymétrique. Elle se traduit, en effet, chez les élites dirigeantes canadiennes par ce que l'on pourrait qualifier de *réflexe obsessionnel et existentiel* à chaque fois que l'éléphant remue.

Il n'est pas suffisant d'affirmer que les États-Unis viennent au premier rang de la politique étrangère canadienne en raison de leur statut de grande puissance, de leur proximité et du volume énorme de nos échanges commerciaux. (...) les États-Unis ne sont pas seulement

⁸⁷⁸ Jean Chrétien, Premier ministre, allocution de bienvenue prononcée à la Chambre des communes pour accueillir le Président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton, Ottawa, 23 février 1995.

⁸⁷⁹ Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité », *loc. cit.*, p. 109.

⁸⁸⁰ Michael Kergin, ambassadeur canadien aux États-Unis, allocution prononcée devant le Houston World Affairs Council, Houston, Texas, 21 mars 2001.

pour les Canadiens un voisin puissant et influent. Ce pays est au cœur même de l'existence canadienne, au cœur de la genèse et de l'évolution du Canada comme entité politique distincte.⁸⁸¹

Aussi commun soit-il à l'ensemble des élites canadiennes, ce réflexe « *existentiel* » donne néanmoins lieu à des réactions assez divergentes quant aux conclusions à en tirer du point de vue de la politique étrangère canadienne. Ce débat interne pourrait être grossièrement résumé à partir de ses extrêmes. D'un côté, ceux qui prônent un dialogue toujours plus poussé avec les États-Unis, sur la base d'une relation essentiellement bilatérale. De l'autre, ceux qui affirment l'impérieuse nécessité d'éviter à tout prix le tête à tête avec Washington et de fondre la « *relation spéciale* » dans l'espace plus vaste du multilatéralisme. En d'autres termes, pour reprendre le titre d'un article récent sur le sujet, le « *dilemme canadien* » oscillerait entre « *entre les États-Unis et le monde* ». ⁸⁸²

Il existe au Canada une tradition « réaliste » bien établie défendant l'idée qu'il n'y pas de priorité plus importante pour le Canada que sa relation avec Washington. Denis Stairs, Kim Nossal ou Gordon Smith, qui ne sont du reste pas tous des tenants de l'école réaliste, soulignent en introduction de leur rapport, *Dans l'intérêt national : la politique étrangère du Canada dans un monde précaire*, paru en 2005, que

(...) le seul impératif réel en politique étrangère canadienne est la relation du Canada avec les États-Unis. Tous les autres intérêts canadiens sont de beaucoup loin derrière l'importance de maintenir des relations amicales et viables avec les Américains.⁸⁸³ (souligné dans le texte)

En pratique, ce réalisme est parfois associé à la politique américaine des Conservateurs. Celle d'un Brian Mulroney, par exemple, qui faisait très clairement de la politique bilatérale avec les États-Unis une priorité canadienne. Dans les faits, cette ligne

⁸⁸¹ Louis Balthazar parle ainsi d'une « relation existentielle » entre ces deux pays, affirmant que la « *préoccupation à l'endroit des États-Unis conditionne l'existence canadienne des origines jusqu'à nos jours* ». Cf. Louis Balthazar, « L'autre visage des relations canado-américaines », dans *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer?*, Québec, Centre québécois des relations internationales, 1992, p. 50.

⁸⁸² Robert Cox, « A Canadian Dilemma. The United States or the World », *International Journal*, vol. 60, no. 3, été 2005, pp. 667-684. Voir également Panayotis Soldatos et André Donneur (dir.), *Le Canada entre les États et le monde : un pays en quête d'une politique étrangère*, North York, Captus, Press, 1988.

⁸⁸³ Denis Stairs *et al.*, *Dans l'intérêt national*, *op. cit.*, p.3.

idéologique transcende plutôt les clivages partisans. On en veut pour preuve la rupture radicale opérée par le successeur de Axworthy, John Manley, portant libéral, qui a fait d'un rapprochement avec les Américains l'un de ses quatre objectifs prioritaires. Une politique à l'opposé de celle de son prédécesseur – et des priorités énoncées par le *Livre blanc de 1995* – qui souligne d'ailleurs à la fois que l'individu en poste exerce une influence sur les orientations en politique étrangère et que le choix par le Premier ministre de son ministre des Affaires étrangères n'est jamais neutre quant au message qu'il souhaite envoyer aux Etats-Unis. Un constat que l'arrivée en poste de Bill Graham, « affichant une perspective différente de celle de M. Manley à l'égard de Washington », n'aura pas démenti.⁸⁸⁴

L'équation (simpliste) proposée par les tenants d'une approche réaliste de la relation entre Ottawa et Washington omet néanmoins un élément de taille : le contexte interne. « Pour nombre de citoyens le contenu de l'identité canadienne demeure difficile à définir, sauf sur un point : être Canadien est, avant tout, ne pas être Américain ! », rappellent ainsi Roussel et Robichaud.⁸⁸⁵ En effet, outre le fait de hanter la littérature, le spectre d'une colonisation américaine, entretenue par les tenants de l'approche dite de la « dépendance périphérique » qui soutient que le Canada est devenu un satellite des Etats-Unis, est omniprésent dans le paysage et le discours politique canadien.⁸⁸⁶ Dans cette perspective, c'est moins la souveraineté traditionnelle qui est menacée que l'identité canadienne en tant qu'élément de cette souveraineté. Cette dénonciation de la domination américaine a, du reste, eu un impact sur la classe politique canadienne, en particulier sur les élans de nationalisme économique défendu par bon nombre d'entre eux, au premier rang desquels Trudeau.⁸⁸⁷ Dans la crise du Kosovo, cette carte majeure de la scène domestique et de la politique étrangère canadienne est omniprésente. Quelques jours

⁸⁸⁴ Manon Cordelier, « Patron ou deuxième violon », *Le Devoir*, 17 janvier 2002, cité dans Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité », *loc. cit.*, p. 658.

⁸⁸⁵ Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, *loc. cit.*, p. 154.

⁸⁸⁶ Voir notamment John Hucheson, *Dominance and Dependency. Liberalism and National Policies in the North Atlantic Triangle*, Toronto, McClelland and Stewart, 1978.

⁸⁸⁷ Kim Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 79-84.

après le début des frappes, à la Chambre des communes, le député libéral Sarkis Assadourian demande ainsi aux ministres Eggleton et Axworthy si « *l'OTAN a perdu son indépendance et que nous sommes devenus les instruments de la politique étrangère des Américains dans le monde* ». ⁸⁸⁸ Un aspect de la décision canadienne auquel le gouvernement de Jean Chrétien a tenté de s'adapter en s'efforçant, comme l'ont montré les développements précédents, de projeter l'image d'un pays autonome et libre de ses choix face aux pressions de Washington.

Il faut dire que d'emblée, Jean Chrétien avait placé sa campagne électorale de 1993 sous le signe de la rupture vis-à-vis de la relation privilégiée avec les États-Unis. « *Les Canadiens ne veulent pas d'une politique étrangère dictée par des relations personnelles privilégiées* », peut-on lire dans le *Livre rouge* (le programme du PLC), en allusion à la relation jugée trop étroite entre l'ancien premier ministre conservateur, Brian Mulroney, et le président américain Georges Bush, qui aurait conduit à une « *américanisation* » du Canada. ⁸⁸⁹ Jean Chrétien fera sien tout au long de son mandat le créneau libéral consistant à instrumentaliser la relation canado-américaine. « *L'empreinte stylistique de l'approche Chrétien depuis qu'il est premier ministre est le refus de reconnaître publiquement la place privilégiée de la relation Canada-États-Unis dans l'élaboration des politiques du Canada* », souligne ainsi Andrew Cooper. ⁸⁹⁰ À l'image de son mentor, Pierre Elliott Trudeau, le Premier ministre Chrétien va mettre un soin particulier à afficher, chaque fois que l'occasion lui en est donnée, l'indépendance et la souveraineté du Canada vis-à-vis de son voisin. Sur Cuba, la loi Helms-Burton, le bois d'œuvre ou la crise en Irak, pour ne citer que ces exemples, le premier ministre ne cherche pas à ménager la relation entre les deux pays. Ni même à faire taire ses ministres

⁸⁸⁸ Sarkis Assadourian, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

⁸⁸⁹ Lawrence Martin, *Pledge of Allegiance : The Americanization of Canada in the Mulroney Years*, Toronto, McClelland and Stewart, 1993. Voir également Marci McDonald, *Yankee Doodle Dandy*, Toronto, Stoddart, 1995.

⁸⁹⁰ Andrew Cooper, « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre », *loc. cit.*, p. 631.

ou ses députés lorsque ceux-ci s'en prennent, de manière parfois assez virulente, à la politique américaine.⁸⁹¹

Sur ce point, les positions de Lloyd Axworthy et Art Eggleton ne semblent pas trop éloignées de celle du Premier ministre. Le premier n'a jamais vraiment caché son point de vue assez critique sur la politique américaine et encore moins son anti-républicanisme viscéral. Cheville ouvrière de la plate-forme libérale en politique étrangère jusqu'en 2000, il n'est évidemment pas étranger à cette affirmation décomplexée de l'indépendance canadienne vis-à-vis des États-Unis.⁸⁹² Le second n'est pas en reste non plus, lui qui rappellera en 2002 sur la question du périmètre de sécurité nord-américain, qu'il « *n'était pas question pour le Canada de renoncer à une partie de sa souveraineté pour plaire aux Américains* ». ⁸⁹³ La position des bureaucrates reste plus difficile à déterminer. Nombre d'entre eux semblent s'aligner sur la position du « patron ». C'est le cas notamment de Michael Kergin, ambassadeur du Canada aux États-Unis à l'époque, lorsqu'il déclare devant le Houston World Affairs Council qu'« *il existe des différences importantes entre les Canadiens et les Américains* ». L'ambassadeur qui n'hésite pas d'ailleurs à aborder, en termes certes diplomatiques, les sujets qui fâchent (« *le bois d'œuvre, les pommes de terre sur l'île-du-Prince-Édouard, et le blé canadien* ») et à rappeler « (...) *qu'on ne s'y trompe pas: ces différends occasionnels sont assez sérieux, et ils sont très importants pour différentes communautés dans nos deux pays* ». ⁸⁹⁴

Le souci de Jean Chrétien de se démarquer en permanence des États-Unis ne signifie pas qu'il évacue le facteur américain de l'équation décisionnelle. Au contraire, « *il ne prenait jamais ses décisions à la légère lorsqu'elles avaient un impact sur les*

⁸⁹¹ *Ibid.*, pp. 631 et suiv.

⁸⁹² Nelson Michaud, « Souveraineté et sécurité », *loc. cit.*, pp. 655-656.

⁸⁹³ Gilles Toupin, « Périmètre de sécurité nord-américain : Ottawa discute mais tient à sa souveraineté », *La Presse*, 9 février 2002.

⁸⁹⁴ Michael Kergin, ambassadeur canadien aux États-Unis, allocution prononcée devant le Houston World Affairs Council, Houston, Texas, 21 mars 2001.

relations avec les États-Unis », explique-t-on dans son entourage.⁸⁹⁵ Cela ne l'a pas empêché non plus d'établir une bonne relation personnelle avec le président Clinton. Les parties de pêche entre Bush et Mulroney, que Jean Chrétien raillait lors de la campagne électorale de 1993, ont finalement cédé la place aux parties de golf entre le même Chrétien et Bill Clinton. Étonnement, la bonne entente entre les deux hommes n'a pas donné lieu à des avancées significatives. À l'inverse, si avec Georges W. Bush, le courant passe clairement moins bien, cela n'empêche pas le Premier ministre de déployer des efforts considérables pour tenter de faire oublier l'appui des siens à Al Gore durant la campagne présidentielle américaine. Dans un cas comme dans l'autre, la nature de la relation personnelle entre les hommes n'a pas semblé avoir un impact considérable au niveau des dossiers en cours. Un constat qui va à l'encontre de la théorie de la « *partie de golf* » comme facteur de la politique étrangère et qui rappelle que si le poids des relations interpersonnelles ne peut être négligé, il n'est pas toujours déterminant. En la matière, même après le 11 septembre 2001, le Premier ministre a continué de privilégier sa partition favorite de prédilection et la distanciation vis-à-vis de Washington.

Finalement, à l'image de l'histoire des relations entre le Canada et les États-Unis, c'est surtout l'ambivalence qui caractérise la politique de Jean Chrétien vis-à-vis de Washington. S'assurer que le message passe bien auprès de l'opinion publique canadienne sans qu'il ne soit trop mal compris par les autorités américaines. Une politique qui consiste, selon une formule imagée, à « *étirer au maximum l'élastique des relations canado-américaines sans pour autant le rompre* ». ⁸⁹⁶ Ce qui distingue peut-être la manière dont le gouvernement libéral de Chrétien gère ses relations avec les États-Unis, c'est qu'il adopte une approche au cas par cas, une diplomatie de dossier qui se démarque notamment de l'approche monolithique préconisée par la plupart des conservateurs. Une vision dont le Premier ministre ne se cache pas et qu'il exprime du

⁸⁹⁵ Entretien, Montréal, août 2006. Un constat du reste largement confirmé par le conseiller du Premier ministre, Eddie Goldenberg dans ses mémoires. Cf. Eddie Goldenberg, *The Way It Works*, op. cit.

⁸⁹⁶ Justin Massie et Stéphane Roussel, « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer un élastique sans le rompre », dans Alex Macleod et David Morin (dir.), *Diplomaties en guerre. Sept États face à la crise irakienne*, Athéna Éditions, Montréal, 2005, pp. 69-87.

reste assez ouvertement lors de la venue du président américain à Ottawa en affirmant que « *en tant qu'amis et voisins, nous sommes capables de faire la distinction entre les affaires et l'amitiés lorsque cela s'impose* ». ⁸⁹⁷ Cette continuité paradoxale de la politique conduite par le gouvernement Chrétien a démontré l'importance du facteur états-unien dans le schéma mental des élites dirigeantes canadiennes et l'attachement d'une partie de ces élites, mais également de certains députés et d'une partie de la population, à une conception plus traditionnelle de la souveraineté canadienne. A cet égard, le fait qu'elle fasse parfois l'objet d'une instrumentalisation de la part du politique ne change pas fondamentalement les choses, l'important étant qu'elle fasse écho à des valeurs déjà intériorisées. Une constante que l'on retrouve aussi chez les Français.

5.3.2. ...ou tenter de lui faire contrepoids !

Commentant la visite du Président Chirac en Amérique latine, en mars 1997, un journaliste argentin s'étonne : « *Ce qui m'a frappé à travers cette visite, c'est une vision politique un peu dépassée où la France se pose en phare face à l'impérialisme américain. C'est un thème obsessionnel de la diplomatie française* ». ⁸⁹⁸ Si l'affirmation de son indépendance a toujours constitué le moteur de la politique mise en œuvre par De Gaulle pour manifester la grandeur de la France, le souci de se distinguer des États-Unis a été son carburant de prédilection. A tel point d'ailleurs que Grosser affirme, à propos du Général, qu'il était victime d'une « *obsession américaine* ». ⁸⁹⁹ Cette constante de la politique gaullienne n'a d'égal que l'inconstance historique des relations entre la France et les États-Unis. ⁹⁰⁰ De ce point de vue, si de Gaulle a souvent été accusé d'être antiaméricain, cela ne l'a pas empêché de se rallier à Washington dans les moments de

⁸⁹⁷ Jean Chrétien, Premier ministre, allocution de bienvenue prononcée à la Chambre des communes pour accueillir le Président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton, Ottawa, 23 février 1995.

⁸⁹⁸ Cité dans Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 175.

⁸⁹⁹ Alfred Grosser, *Affaires extérieures : la politique étrangère de la France 1944-1989*, Paris, Flammarion, 1989, p.208, cité dans Sophie Pauzez, *op. cit.*, p. 102.

⁹⁰⁰ Pour des réflexions sur les relations franco-américaines, voir notamment Pierre Melandri et Serge Ricard (dir.), *Les relations franco-américaines au XXe siècle: Colloque de l'Observatoire de la politique étrangère américaine, 24 et 25 mai 2002*, L'Harmattan, Paris, 2003.

crise, celle du Mur de Berlin en 1961 et celle de Cuba en 1962 notamment. Une relation ambivalente que l'histoire récente n'a pas démentie. D'un côté, le Président Chirac fut l'un des premiers à se rendre à New York après les attentats du 11 septembre 2001, déclarant que la France était « *en première ligne contre les réseaux terroristes (...) aux côtés de l'Amérique* ». ⁹⁰¹ De l'autre, dès le début de l'année 2002, il s'empresse de rappeler que la France « n'est pas un allié aligné mais elle est un allié fidèle », laissant entrevoir ce qui allait devenir, à la faveur de la crise irakienne, l'un des épisodes les plus tendus des relations franco-américaines. ⁹⁰²

Le caractère ambivalent des relations entre la France et les États-Unis a donné lieu à de multiples interprétations. Deux d'entre elles, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre, nous semblent plus particulièrement intéressantes dans la perspective qui est la notre. La première piste de réflexion réside dans l'instrumentalisation dont cette ambivalence a fait l'objet de la part des dirigeants français, notamment du général De Gaulle. « *L'accentuation des différences a permis d'exister, ce qui était pour de Gaulle une question de vie ou de mort politique face à Vichy ou à Giraud* », souligne François Heisbourg. ⁹⁰³ Le soin particulier mis par les dirigeants français, chaque fois que la situation s'y prête, à se démarquer des États-Unis, leur a souvent permis de gagner en visibilité et en audibilité sur la scène internationale. A cet égard, ils sont plusieurs auteurs à souligner le décalage entre les moyens réels dont disposait la France sous de Gaulle et la place symbolique qu'elle a occupé dans le monde. Un décalage qui s'explique pour beaucoup à l'importance de la rhétorique au cœur de la politique gaullienne. ⁹⁰⁴ C'est, en effet, le discours de la grandeur, bien plus

⁹⁰¹ Jacques Chirac, président de la République, allocution devant la communauté française, New York, 19 septembre 2001, cité dans Alex Macleod et Catherine Voyer-Léger, « La France. D'une puissance moyenne à l'autre », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, p. 87.

⁹⁰² Jacques Chirac, président de la République, entretien dans *International Herald Tribune*, 20 mars 2002.

⁹⁰³ François Heisbourg, « La France, l'Europe et les États-Unis », *loc. cit.*, p. 34.

⁹⁰⁴ Outre l'ouvrage de Maurice Vaisse précédemment cité, *La grandeur : politique étrangère du général de Gaulle*, Jean-Michel Gaillard évoque également cette dimension lorsqu'il parle de « magistère du verbe » pour décrire la politique gaullienne. Cf. Jean-Michel, Gaillard, « Le grand dessein du Général », *L'Histoire*, hors série no. 1, février 1998, p. 75, cité dans Sophie Paquez, *op. cit.*, p. 30.

que la grandeur elle-même, qui a contribué au relatif rayonnement de la France et lui a permis de se tailler une place et une influence sans commune mesure avec ses moyens. Tout comme son homologue canadien, Jacques Chirac a montré qu'il n'était pas insensible au potentiel instrumental du référent américain sur la scène politique interne et internationale. Le président de confier, toujours au cours de sa visite en Argentine, à quelques journalistes qu'il « *apprécie beaucoup les Américains, je m'entends très bien avec Clinton et j'aime beaucoup sa femme. Mais pour de nombreux pays, la France c'est la Révolution de 1789 et le général de Gaulle. Comme j'adhère à l'une et à l'autre, je m'en sers au maximum* ». ⁹⁰⁵ Pour ceux qui pourraient en douter, la récente crise irakienne a confirmé que le référent états-unien restait un ressort essentiel de la politique étrangère française.

Le second facteur explicatif réside dans la concurrence entre ces deux pays quant à leurs ambitions respectives d'incarner un modèle universel. Bourdieu, qui sur ce point ne serait pas contredit par la plupart des analystes, y voit la confrontation entre « *deux impérialismes de l'universel* ». ⁹⁰⁶ Pour Jean-Jacques Roche également, « *l'invocation incantatoire de l'Universel apparaît (...) comme une composante essentielle de la soft power française* ». ⁹⁰⁷ Dans le champ de la politique étrangère, cette prétention à l'universalité constitue un enjeu politique de taille et une ressource symbolique âprement disputée, ce que ne dément pas François Heisbourg lorsqu'il écrit que « *la patrie des droits de l'homme et le champion de la démocratie se trouvent en*

⁹⁰⁵ Cité dans Hubert Coudurier, *op.cit.*, p. 175.

⁹⁰⁶ Bourdieu écrit notamment : « *Ce qui a été décrit comme un des propriétés les plus éminentes de ces deux nations, à savoir leur prétention à une certaine universalité, dans le domaine politique en particulier, avec par exemple une forme particulière de constitution et de tradition démocratique, fait partie des ressources politiques, des capitaux symboliques que ces nations peuvent mettre au service de formes très particulières (et très différentes) d'impérialisme* ». Cf. Pierre Bourdieu, « Deux impérialismes de l'universel », dans Christine Fauré et Tom Bishop (dir.), *L'Amérique des Français*, Paris. François Bourin, 1992, p. 149.

⁹⁰⁷ Jean-Jacques Roche, « La France et l'universel », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 1, 2000, p. 391.

concurrence de fait ».⁹⁰⁸ Il est rejoint par un auteur tel que Charillon qui souligne, dans des termes certes un peu différents, que

la volonté d'entretenir une vision globale et non seulement régionale, la croyance qu'une présence mondiale sert éminemment les intérêts nationaux, étaient communes aux deux diplomaties, même si leur tailles respectives rendaient impossible une réelle comparaison et donnaient parfois aux efforts de la diplomatie hexagonale un caractère pathétique aux yeux de l'étranger.⁹⁰⁹

Dans cette perspective, le nœud de la relation si particulière entre la France et les États-Unis réside avant tout dans la quête de rang commune aux deux pays. Nombreux sont alors ceux qui interprètent les réticences de la France comme les soubresauts d'une puissance déclinante acceptant mal le statut de « puissance moyenne » qui serait devenu le sien et le lot commun de nombreux autres pays derrière la puissance américaine. « *Il est clair qu'une partie de nos compatriotes ont la nostalgie du temps où la France avait une influence majeure sur l'ensemble de la planète* », note diplomatiquement Thierry de Montbrial.⁹¹⁰ Dans un style plus direct, Alain Richard évoque un « *sentiment pathologique : nous ne supportons pas qu'un pays qui défend les mêmes valeurs universalistes que nous soit cinq fois plus gros que nous* ». ⁹¹¹ Quelques semaines avant le début de l'opération, le discours policé du président Chirac dissimule mal cette concurrence entre les deux pays, que le président tente de mettre sur un pied d'égalité.

La France n'est pas inquiète d'États-Unis puissants. C'est dans le monde d'aujourd'hui une véritable nécessité. La France veut avoir son rôle dans une Europe forte. (...) L'idée de présenter l'Europe et les États-Unis comme concurrents ne me plaît pas. Ensemble, nous représentons quelque chose de l'ordre de 56% de la production mondiale des biens, de la richesse mondiale. Ce qui signifie que nous devons coopérer. Nous partageons les mêmes valeurs, nous sommes deux grandes démocraties, l'Europe et les États-Unis.⁹¹²

⁹⁰⁸ L'auteur ajoute que cette relation particulière « *tient à la prétention qu'ont la France et les États-Unis à se poser en vecteur privilégié de valeurs à portée universelle dont ils seraient les représentants les mieux qualifiés* ». Cf. François Heisbourg, « La France, l'Europe et les États-Unis », *loc. cit.*, p. 34.

⁹⁰⁹ Frédéric Charillon, « Peut-il encore y avoir une politique étrangère française ? », *loc. cit.*, p. 917.

⁹¹⁰ Thierry de Montbrial, « De la relativité de l'antiaméricanisme », *Le Monde*, 5 octobre 2002.

⁹¹¹ Voir Serge Halimi, « Les "philo-américains" saisis par la rage », *Le Monde diplomatique*, mai 2000.

⁹¹² Jacques Chirac, Président de la République, interview de l'Associated Press TV, Palais de l'Élysée, Paris, 17 février 1999.

Au Kosovo, « *la sensibilité au leadership américain a joué et même été une forte préoccupation* », note un fonctionnaire de la Défense.⁹¹³ Interrogés sur le sens de l'intervention française, la plupart sinon tous les acteurs rencontrés ont fait référence aux États-Unis. Ils sont en effet nombreux, parmi les théoriciens et les praticiens, à croire déceler dans l'action américaine en ex-Yougoslavie les desseins hégémoniques de Washington et la recherche d'un second souffle de la part de l'Alliance atlantique sur le continent européen.⁹¹⁴ L'obsession américaine a donc joué à plein dans la manière dont une partie des élites dirigeantes françaises a défini les enjeux de la crise du Kosovo et les réponses à y apporter. « *Dès les débuts de la répression en 1998 puis avec la mise en place de la MVK, les Français ont compris que les Américains se serviraient de ce prétexte pour déclencher les bombardements* », explique un représentant de la Défense.⁹¹⁵ « *Aux États-Unis, la guerre du Kosovo était annoncée et préparée de longue date* », souligne-t-on dans l'entourage du Premier ministre.⁹¹⁶ Une lecture qui occulte quelque peu les hésitations bien réelles du président Clinton lui-même et les difficultés qu'il a par la suite rencontrées, avec Madeleine Albright, pour « vendre » la guerre à son opinion publique. Quoiqu'il en soit, l'essentiel est de souligner combien l'obsession américaine, justifiée ou non, qui caractérise l'habitus d'une partie des professionnels de l'État français a joué dans la définition et la gestion de la crise du Kosovo.

L'un des acteurs affirme d'ailleurs qu'en interne, « *l'antagonisme avec les États-Unis a été la seule zone de débat* ». Avant d'ajouter qu'« *en la matière, le Président a souvent fait preuve d'un anti-américanisme primaire* ».⁹¹⁷ Si le jugement peut paraître excessif et être mis en partie sur le compte du discours politique, la position de Jacques

⁹¹³ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁹¹⁴ Les tenants de cette thèse sont nombreux. Voir entre autre Pierre Marie-Gallois (dir.), *Guerre dans les Balkans. La nouvelle Europe germano-américaine*, Paris, Ellipses, 2002 ; Noam Chomsky, *Le nouvel Humanisme militaire. Leçons du Kosovo*, Montréal, Éditions Écosociété, 2000 ; François Géré et Jean-Damien Pô, « L'OTAN et la troisième guerre de démembrement de la Yougoslavie », *loc. cit.* ; Samir Amin, *Les Maîtres du monde ? Les dessous de la guerre dans les Balkans*, Paris, Le temps des cerises, 1999.

⁹¹⁵ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁹¹⁶ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁹¹⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

Chirac à l'égard de Washington est ambivalente. D'un côté, le président connaît bien les États-Unis pour y avoir séjourné, à Harvard notamment, lors de ses études. Il parle un anglais correct et d'emblée, le courant passe assez bien avec le président Clinton lors leur première rencontre, qui précède d'ailleurs l'élection de Chirac à la présidence. D'un autre côté, la fin de non recevoir à laquelle il se heurte – « *Jacques, je dois être franc, en ce qui concerne le commandement Sud, c'est non !* » – laisse des traces et un goût amer à l'Élysée.⁹¹⁸ Outre le fait de rappeler qu'une relation cordiale ne suffit à pas à régler tous les problèmes, elle confirme la méfiance que le Président gaulliste nourrit à l'égard de la superpuissance et de ce qu'il interprète comme les visées hégémoniques de Washington. Dans l'entourage du président, on présente évidemment une version un peu différente de la crise en expliquant tout simplement que celui-ci ne « *voulait pas se faire prendre la main par les Américains* ». ⁹¹⁹ Si le comportement de Jacques Chirac ne peut être assimilé à de l'anti-américanisme, ses dernières expériences avec Washington et la peur d'être de nouveau sous l'emprise états-unienne dans le règlement du conflit auront incontestablement contribué à le mettre à fleur de peau durant la crise.

En pratique, certaines analyses ont privilégié la coopération de fait entre les États-Unis et la France, et l'alignement de cette dernière sur ses alliés de l'OTAN. Thierry Tardy évoque, par exemple, « *l'absence de spécificité de la politique française lors de l'opération* » au Kosovo, ce qui ne nous semble pas tout à fait conforme à la réalité.⁹²⁰ Tout d'abord, très tôt dans le processus, la France rappelle que la manière dont l'OTAN a agi au Kosovo, sans mandat des Nations unies devait rester une exception. Une position que Paris a fermement soutenue par la suite lors des négociations sur la finalisation du nouveau concept stratégique de l'OTAN. Négociations au cours desquelles

⁹¹⁸ C'est en ces termes que Bill Clinton adresse, le 26 septembre 1996, le refus américain d'un commandement partagé de la flotte Sud, l'une des conditions posées par la France pour sa réintégration dans l'OTAN. Cité dans Hubert Coudurier, *op. cit.*, p. 269.

⁹¹⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

⁹²⁰ Thierry Tardy, « La France, l'Europe et la guerre du Kosovo », *Regards sur l'actualité*, no.257, janvier 2000, p. 11.

Paris, appuyé par quelques pays européens, a obtenu que l'exception ne soit pas instituée en règle.⁹²¹ À la sortie du sommet, le président Chirac s'en explique.

Certains de nos alliés, et notamment nos amis américains, (...) estimaient que l'OTAN (...) pouvait s'affranchir de cette autorité de l'Organisation des Nations Unies. La France s'y est opposée (...). C'est donc tout l'ordre international mis en place après la seconde guerre mondiale qui était en cause ou qui est en cause dans cette discussion. C'était aussi notre vision du monde qui était en quelque sorte discutée, voire menacée.⁹²²

Dans la conduite des opérations militaires également, la France a tenté, avec une réussite mitigée il est vrai, de faire valoir un point de vue distinct de celui des États-Unis dans plusieurs secteurs (choix des cibles, phasage, renseignement, etc.). Invité au journal de TF1, le président Chirac déclare :

il y en eu de l'ordre de vingt-deux mille, pas une seule frappe n'a été faite sans l'accord de la France. Tous les pays auraient pu, s'ils l'avaient souhaité, exercer le même contrôle. Mais ils ont, pour des raisons qui étaient les leurs, donné leurs pouvoirs. La France, jour après jour, et plusieurs fois par jour, par le biais de son chef d'État major des Armées, le général Kelche, a donné son accord sur toutes les frappes exécutées et a refusé un très grand nombre de frappes. Et quand il y avait refus de la France, les frappes n'ont jamais eu lieu.⁹²³

On peut sans conteste émettre de sérieux doutes à l'effet que « *pas une seule frappe n'ait été faite sans l'accord de la France* », ne serait-ce qu'en raison des mécanismes de décision régissant les bombardements qui laissaient une certaine latitude au Pentagone afin qu'il puisse effectuer des frappes, ce que le président omet de préciser. Ils sont

⁹²¹ Lors du Sommet de Washington définissant un nouveau cadre stratégique pour l'OTAN, en avril 1999, les États-Unis ont pris prétexte de la manière dont l'Alliance était finalement intervenue au Kosovo pour tenter d'ériger l'exception en règle et ainsi accroître l'autonomie de l'Alliance. Certains Européens, les Français en particulier, se sont opposés à toute possibilité d'auto-saisine de l'OTAN en défendant la prééminence du Conseil de sécurité (ce qui représente évidemment pour la France la possibilité de faire valoir sa position en recourant à son droit de veto). Formellement, ces derniers ont finalement eu gain de cause et le nouveau concept stratégique de l'OTAN a fait explicitement mention de la Charte des Nations unies et du rôle du Conseil de sécurité (voir les articles 6 et 38 du communiqué ainsi que les articles 10 et 31 du concept stratégique de l'OTAN). Pour une présentation de ce point de vue, voir notamment Guillaume Parmentier, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique étrangère*, no. 1, printemps 2000 ; et du même auteur, « Un nouvel avenir pour l'Alliance », *Revue de l'OTAN*, été 2002, pp. 14-17.

⁹²² Jacques Chirac, Président de la République, Conférence de presse lors du Sommet de l'OTAN, Washington, 24 avril 1999.

⁹²³ Jacques Chirac, Président de la République, invité du journal de TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

nombreux parmi les protagonistes, et pas seulement en France, à rappeler à cet égard que « *les États-Unis avaient deux répertoires d'options en matière de frappes : l'un Otan, l'autre "US only" »*.⁹²⁴ Il n'en reste pas moins que certains ponts de Mitrovica et infrastructures au Monténégro doivent en partie à la France d'être encore debout aujourd'hui. Si Paris n'a assurément pas toujours eu son mot à dire, il avait toutefois une possibilité d'exprimer un point de vue distinct la plupart du temps. Il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de lire l'ouvrage *Waging Modern War* de Wesley Clark, qui décrit la gestion du conflit, pour constater qu'elle ne s'est jamais privée d'exercer ce droit.⁹²⁵ On constate au passage que le SACEUR n'a que très modérément apprécié le style de *micro-management* mis en place lors de l'opération au Kosovo. Faut-il, à cet égard, rappeler que c'est en partie pour éviter que d'autres grains de sable de ce type ne viennent enrayer leur machine de guerre que les dirigeants et les militaires américains ont décidé, par la suite, de prendre seuls le commandement des opérations en Afghanistan.⁹²⁶

Il est intéressant de noter à propos de cette « *obsession américaine* » qu'elle semble dépasser largement le seul cadre des élites dirigeantes et des intellectuels français. Dans un ouvrage paru en 2002 consacré à la généalogie de l'antiaméricanisme, Philippe Roger affirme notamment que

L'antiaméricanisme français n'est pas une valeur à court terme. Il est ancré dans l'histoire, mais très peu sensible à la conjoncture. (...) Il ne date pas, comme on le croit souvent, ni de la guerre du Vietnam, ni de la guerre froide, ni même des années 1930 où il atteint des

⁹²⁴ Entretien, Paris, juillet 2006. Dans les semaines précédant la guerre, le commandement de l'OTAN a élaboré une liste d'environ 600 cibles, objectifs approuvés par le Conseil Atlantique, c'est-à-dire, les 19 gouvernements. C'est cette dernière qui a fait l'objet de nombreuses discussions et critiques, notamment de la part de la France. Et si la France disposait, comme chaque État membre, d'un droit de veto sur les cibles attribuées par cette liste aux avions français, celles traitées par les avions et missiles américains appartenaient en revanche au domaine réservé du Pentagone et échappaient donc à tout contrôle français.

⁹²⁵ Il raconte notamment, non sans une pointe d'ironie, une conversation avec le général Kelche qu'il conclue en lui demandant s'il doit également avoir leur approbation pour cibler le système électrique. Cf. Wesley Clark, *Waging Modern War. Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001, p. 270.

⁹²⁶ Dans un premier temps, les alliés se sont heurtés à une fin de non-recevoir concernant leurs demandes répétées en faveur d'un cadre d'intervention juridique et multilatéral. Comme en témoigne le refus initial d'invoquer l'article V du traité de l'OTAN (soutien européen aux États-Unis). Et s'ils tentent de sauver les apparences, dans les faits, lorsque commencent les premières frappes sur l'Afghanistan en octobre 2001, les États-Unis sont bel et bien seuls aux commandes des opérations.

sommets. Dès le XIXe siècle (...), il est déjà consensuel. (...) L'antiaméricanisme suscite en France une forte adhésion en tant que *récit*, sans que cette adhésion soit nécessairement accompagnée d'animosité *ressentie* (...). On peut sans doute faire le graphe de ses « pics » d'intensité ; mais l'important se joue ailleurs : dans la lente stratification des images, des légendes, des blagues, des anecdotes, des croyances et des affects. (...) Le discours antiaméricain est en situation, mais il reste autonome et « acritique » (...). Il est massivement produit par l'intelligentsia, il en est l'émanation : dans le vocabulaire du spiritisme, l'antiaméricanisme serait l'ectoplasme des clercs.⁹²⁷

Cet extrait permet de prendre la mesure du référent américain et de son enracinement dans la société (sinon l'identité) française. A cet égard, le titre de l'ouvrage de Roger, *L'ennemi américain*, est révélateur. Si la politique étrangère ou l'identité externe se construit avant tout sur un rapport d'altérité et l'image de l'ennemi, force est d'admettre en France que les États-Unis rentrent bien plus souvent dans la catégorie (de perception) des *alter* que des *ego*.

Dans le cas du Kosovo, il est indéniable que les critiques face à l'intervention de l'OTAN ont parfois pris un tour anti-américain assez virulent dans les médias notamment mais également à l'Assemblée nationale.⁹²⁸ Dans l'hémicycle, lors de la première visite du Premier ministre, force est de constater que la mise en garde du député Claude Goasguen qui demande que l'on se « *garde de tomber dans l'anti-américanisme facile, démagogique et classique* », n'est pas suivi d'effet.⁹²⁹ Si le jour même, le secrétaire général du Parti communiste français, Robert Hue, se montre assez mesuré sur le sujet, affirmant que les frappes sont « *un échec de l'Europe, (...) le signe de sa difficulté à affirmer son autonomie envers son allié américain et les visions américaines et aventureuses de la Maison Blanche* », il n'est pas imité par son collègue, Alain Bocquet, qui dénonce quelques jours plus tard « *l'OTAN, commanditée par les dirigeants américains, (qui) installe un foyer de guerre durable en Europe* » et « *cette tutelle*

⁹²⁷ Philippe Roger, *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Seuil, Paris, 2002, pp. 9-20.

⁹²⁸ Ronéo Lukic « L'antiaméricanisme des opposants à la participation française à la guerre contre la République fédérale yougoslave (RFY) », *Études internationales*, vol. 31, no. 1, mars 2000.

⁹²⁹ Claude Goasguen, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

américaine cynique et dangereuse ». ⁹³⁰ Ils sont nombreux, et pas seulement chez les communistes, à nourrir des ressentiments anti-américains lors de la crise. C'est le cas également des Gaullistes tels que Charles Pasqua, Marie-France Garaud ou Alain Peyrefitte. Fin avril, *The Economist* ne manque pas l'occasion de rappeler, sondage à l'appui et non sans dérision, que « *les Français sont pour la guerre mais contre Washington* ». ⁹³¹

Il y a en France, un anti-américanisme qui s'exprime de manière récurrente, c'est un fait. Faut-il pour autant en conclure que la société française est viscéralement anti-américaine ? « *Il y a un pas qu'aucune étude sérieuse n'autorise à franchir* », répond de Montbrial. ⁹³² Pour notre part, nous préférons nous en tenir à propos du référent américain à la notion de disposition incorporée. Face à un problème sur l'échiquier mondial, l'un des réflexes du responsable politique ou bureaucratique français consiste à anticiper, observer et réagir aux mouvements de la pièce la plus haute : les États-Unis. Qui plus est lorsque les États-Unis se trouvent en position dominante dans l'aire de jeu. Cela ne veut pas dire – et sur ce point nous nous démarquons très nettement de la thèse de Jean-François Revel sur l'« *obsession anti-américaine* » – que les dirigeants français pensent nécessairement l'altérité en termes conflictuels. La différenciation n'est pas (toujours) synonyme d'opposition. Si les dirigeants français ont intériorisé les intérêts français par rapport aux intérêts américains sur le mode de la différence, ils savent également qu'ils ne sont pas nécessairement opposés. Une constante que résume assez bien ce propos de l'ancien ministre français des affaires étrangères, Hubert Védrine :

(...) cette puissance (les États-Unis) porte en elle-même, dès lors qu'elle est sans contrepoids, la tentation unilatéraliste et le risque hégémonique. Donc, selon les cas, nous serons les amis des États-Unis, ou à tout le moins leurs alliés ; dans d'autres, nous leur dirons non au nom de

⁹³⁰ Alain Bocquet, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

⁹³¹ « Les Français sont pour la guerre mais contre Washington », *The Economist*, cité dans *Courrier international*, 29 avril 1999.

⁹³² Thierry de Montbrial, « De la relativité de l'antiaméricanisme », *Le Monde*, 5 octobre 2002.

nos intérêts légitimes, ou ceux de l'Europe, ou encore de l'idée que nous nous faisons des relations internationales.⁹³³

Qu'en est-il des principaux acteurs de la crise en France ? Alain Richard est très probablement celui qui dénonce le plus fortement la version *anti-* de l'obsession américaine française. Cela ne saurait étonner de la part d'un homme qui connaît bien les États-Unis, parle couramment l'anglais et a su s'entourer de personnes telles que Justin Vaïsse, un historien spécialiste des États-Unis fraîchement débarqué de Harvard lorsqu'il entre au cabinet du ministre en 1998 comme responsable de la rédaction des discours. Cette posture critique du ministre ne l'empêchera pas de tenter, dans un discours à l'Assemblée nationale en septembre 1999, une comparaison osée entre la France et les États-Unis, quant à l'éventail des capacités respectives déployées par les deux pays durant la crise. Outre les quelques railleries que cela lui a valu, le ministre a surtout montré qu'il restait particulièrement sensible au *leadership* américain.⁹³⁴ Hubert Védrine est souvent situé à l'autre extrémité de l'éventail. Son expression, « *l'hyperpuissance* », lui a valu dès 1998 l'étiquette d'antiaméricanisme, qui ne l'a jamais vraiment lâché depuis. Une étiquette à la fois excessive et réductrice. Certes, il dénonce déjà en 1997, avant de devenir ministre, « *un monde américain, anglophone, ultralibéral, qui « biodégrade » partout les États, qui met partout les puissances publiques sur la défensive* ». ⁹³⁵ Mais c'est surtout pour revendiquer un rôle distinct de la France par rapport à certaines dimensions de la politique américaine.⁹³⁶ Dans la crise du Kosovo, il s'est lui aussi efforcé de combattre l'idée selon laquelle Washington menait seul le bal.

⁹³³ Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, allocution à la Conférence des ambassadeurs, Paris, août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, op. cit., p. 105.

⁹³⁴ Voir par exemple Sten Rynning, « French Defence Reform after Kosovo: on Track or Derailed », *European Security*, vol. 9, no. 2, été 2000, pp. 61-80.

⁹³⁵ Hubert Védrine, entretien avec Pierre Norat et Marcel Gauchet, *Le Débat*, mai-août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, op. cit., p. 84.

⁹³⁶ Védrine explique ainsi : « *C'est l'hyperpuissance américaine qui peut nous poser un problème, l'ubris, pas la nation américaine, que nous admirons pour son énergie, sa créativité, sa confiance dans l'avenir... Mais nous sommes Français, nous voulons que notre pays soit respecté, qu'il puisse défendre ses intérêts et ses idées sur la marche du monde, et nous pensons en outre qu'une Europe forte serait utile au monde. J'espère que les États-Unis accepteront un jour, sans arrière-pensées que nous soyons nous-mêmes et de dialoguer avec franchise* ». Cf. Hubert Védrine, interview dans *Le Nouvel Observateur*, 28 mai 1998.

5.4. Intérêt national et communautés d'intérêts ? Coopération et intégration

Parmi les tendances lourdes marquant la pratique et la théorie des relations internationales des dernières décennies, la remise en cause du paradigme dominant – la compétition anarchique entre États souverains – s'est accompagnée de « nouvelles » perspectives observées dans l'environnement mondial, qui constitue le cadre d'élaboration des politiques étrangères. Au credo réaliste du chacun pour soi, d'autres visions du monde sont (ré-)apparues, qui insistent davantage sur les dynamiques coopératives des relations entre les acteurs sur la scène mondiale. Deux d'entre elles méritent que l'on s'y attarde plus particulièrement ici dans la mesure où elles se sont manifestées avec force dans la manière dont les élites canadiennes et françaises ont articulé la politique étrangère de leur pays dans la crise du Kosovo. Il s'agit de la coopération et de l'intégration. L'une et l'autre ont donné lieu à une littérature si vaste au sein de la discipline, qu'il nous est impossible de l'examiner ici dans le détail.⁹³⁷ Au risque de paraître réducteur, et bien qu'elles répondent à des logiques très différentes, il nous semble que ces deux tendances procèdent néanmoins d'un mouvement ou d'une préoccupation commune, qui consiste pour nombre d'acteurs étatiques à se penser davantage sur un mode relationnel et non plus exclusivement conflictuel – ce qui ne signifie nullement que le second ait disparu mais bien que ces deux logiques coexistent au niveau de l'action étatique – et à s'intégrer dans de nouveaux espaces de dialogue dans le champ de la politique étrangère. Dans la crise du Kosovo, la dynamique de coopération s'est notamment manifestée, certes de manière singulière, autour de la problématique du multilatéralisme, pilier du discours canadien et français en matière de politique étrangère. Celle de l'intégration s'est, quant à elle, invitée dans le débat sous les traits d'un acteur désormais important de la scène mondiale, l'Union européenne, vis à vis duquel Ottawa et Paris entretiennent, pour des raisons évidents, des liens très différents.

⁹³⁷ Pour une présentation théorique de ces débats sectoriels, voir notamment Dario Battistella, « L'intégration » (chap. 11) et « La coopération » (chapitre 12), dans Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, 2ème édition, *op. cit.*, pp. 359-391 et pp. 393-425.

5.4.1. *Le credo multilatéral*

De tous les espoirs fondés sur un ordre mondial capable de dépasser, ou du moins de réguler, l'état « naturel » d'anarchie du système international, celui de voir le multilatéralisme devenir la forme privilégiée du dialogue international constitue sans doute l'un des plus intenses. « *Investi de vertus positives et (...) constitué comme une valeur de référence pour la conduite des affaires internationales* », le multilatéralisme s'est affirmé, notamment avec l'avènement de l'ONU, comme « *un projet politique visant à favoriser la coopération en encourageant les liens d'interdépendance entre les États* ». ⁹³⁸ Dans le débat qui oppose néo-libéraux institutionnalistes et néo-réalistes autour de la « théorie des régimes », la pratique a tranché en faveur d'une lecture et d'une approche éminemment pragmatique du principe multilatéral sur la scène internationale, approche dont la crise du Kosovo fut sans doute l'un des exemples les plus marquants, jusqu'à la guerre en Irak du moins. ⁹³⁹ En choisissant de se passer de toute résolution du Conseil de sécurité, pour les raisons que nous avons déjà évoquées, les membres de la coalition ont offert une illustration remarquable de l'interprétation sélective auquel ce concept peut donner lieu lorsque vient le temps de l'appliquer. Ce faisant, ils ont confirmé pour partie les contours de la diplomatie multilatérale qui se dessinaient dès le début des

⁹³⁸ Certes, la pratique ne date-elle pas d'hier puisqu'on la retrouve déjà à l'origine des grands traités internationaux qui, de Westphalie au Congrès de Vienne, redessinent successivement les cartes de l'ordre européen. Il faut toutefois attendre la création de la Société des Nations (SDN) puis, surtout, celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour que le multilatéralisme s'institutionnalise véritablement. Cf. Guillaume Devin, « Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme », *Cultures & conflits*, no. 51, septembre 2003 ; Voir également, Robert O. Keohane, « Multilateralism : An Agenda for Research », *International Journal*, vol. 45, no. 4, automne 1990, pp. 731-764.

⁹³⁹ Pour les néo-libéraux, voire notamment Robert Axelrod et Robert Keohane, « Achieving Cooperation Under Anarchy. Strategies and Institutions », dans David Baldwin (dir.), *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 85-115 ; et Robert Keohane, *After Hegemony*, op. cit. Côté néo-réaliste, voir Stephen Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983 ; et, Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990. Pour un résumé de ces débats et de la place de la théorie des régimes en Relations internationales, voir Andreas Hasenclever, Peter Mayer et Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; et des mêmes auteurs, « Integrating Theories of International Regimes », *Review of International Studies*, vol. 26, no. 1, janvier 2000, pp. 3-33.

années 1990, et que Marie-Claude Smouts décrivait alors comme « *un véritable "bricolage" institutionnel (...) en voie de constitution, sans acte fondateur, sans définition a priori des membres participants et sans mission préétablie* ». ⁹⁴⁰ En d'autres termes, un multilatéralisme à géométrie variable s'appliquant à la carte en fonction des dossiers, dans l'art duquel les États-Unis seraient passés maîtres, sans toutefois en avoir le monopole comme le démontre l'intervention militaire au Kosovo. ⁹⁴¹ S'il est indéniable que le principe du multilatéralisme a été sérieusement écorné dans la gestion de la crise du Kosovo, on ne saurait néanmoins s'arrêter à cette seule lecture de l'évènement. L'empressement des uns et des autres – à l'exception notable des États-Unis qui se sont toujours réservés plus ou moins ouvertement le droit d'être « *multilatéraux quand nous le pouvons, unilatéraux quand nous le devons* », selon la célèbre formule de Madeleine Albright – à rappeler que le cas du Kosovo devait rester une exception, a surtout démontré l'attachement viscéral d'un certain nombre de pays à ce principe, parmi lesquels le Canada et la France n'ont pas été les moins audibles sur la question.

Le credo multilatéral constitue, en effet, l'un des ressorts privilégiés des politiques étrangères française et canadienne. Au Canada, pour une partie importante des professionnels, le multilatéralisme est indissociable des valeurs et de l'identité internationalistes de ce pays. De fait, le Canada est membre de la quasi-totalité des organisations internationales dites universelles, c'est à dire ouvertes à tous les États. Le siège de deux d'entre elles, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et le Secrétariat permanent de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique

⁹⁴⁰ Marie-Claude Smouts, « Some Thoughts on International Organizations and Theories of Regulation », *International Social Sciences Journal*, novembre 1993, no. 138, p. 524, cité dans Alexandra Novosseloff, « L'Organisation des Nations unies dans la crise du Kosovo », *loc. cit.*, p. 113.

⁹⁴¹ Un portrait qui n'est pas sans rappeler la définition du « multilatéralisme dégradé » que donnent Pierre Melandri et Justin Vaïsse pour décrire l'approche de Washington en la matière, sous Georges Bush, à savoir « une pratique très pragmatique et sélective de concertation avec quelques pays choisis soigneusement sur un problème donné, avec la mise en place de structures ad hoc, souples provisoires, en marge des organisations de contrôle formelles ». L'auteur cite en exemples le « sauvetage » du Mexique, les négociations pour l'ex-Yougoslavie ou la gestion de la crise nord-coréenne sur le nucléaire. Cf. Pierre Melandri et Justin Vaïsse, *L'empire du milieu – les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001, p.449.

(CDB) se trouve d'ailleurs à Montréal. Son implication dans les institutions multilatérales, appuyée par un discours internationaliste, confère au Canada une image et une visibilité à la fois importante et distincte de celle des grandes puissances réputées plus « réalistes ». La logique multilatéraliste répond également au désir des responsables canadiens d'éviter le tête-à-tête redouté avec Washington. Cette stratégie diplomatique du « *contrepoids* » explique, en partie, l'activisme du Canada en faveur et au sein des institutions internationales.⁹⁴² Ce double aspect de la promotion du multilatéralisme par le Canada est résumé sans détour par Lloyd Axworthy en ces termes.

Le multilatéralisme a été au cœur de la politique étrangère canadienne parce que nous avons voulu d'abord traiter avec notre grand voisin du sud en bonne compagnie, puis parce que nous voulions que des règles – la règle de droit – atténuent les velléités unilatérales des autres « gros joueurs » et surtout parce que le multilatéralisme correspondait à notre vision de ce que devait être l'ordre international et des moyens d'y parvenir. (...) Le Canada a consacré des efforts considérables à sa participation aux sommets auxquels il a été convié ou qu'il a contribué à créer. Jusqu'à maintenant ils nous offraient « notre place au soleil » et surtout prolongeaient et élargissaient la pertinence de notre contribution antérieure aux grandes institutions de l'après-guerre.⁹⁴³

La référence au multilatéralisme est ancienne, au moins autant que ne l'est le plaidoyer en faveur d'un primat de la relation bilatérale avec les États-Unis sur toute autre considération.⁹⁴⁴ Cette tension entre deux conceptions divergentes des priorités du Canada sur la scène internationale, qui ne sont nullement incompatibles et transcendent partiellement les clivages politiques et les chapelles bureaucratiques, fait partie intégrante de l'esprit d'État qui préside à la formulation de la politique étrangère canadienne.

En France aussi, la voie du multilatéralisme est perçue comme un bon moyen de diluer la puissance des États-Unis et de renouer avec son rang au sein de la communauté internationale, ce qui ne veut pas dire que le multilatéralisme soit considéré comme un dogme. Non seulement la conversion est tardive mais la diplomatie française a en outre

⁹⁴² Voir notamment David Haglund et Stéphane Roussel, « Escott Reid, the North Atlantic Treaty, and Canadian Strategic Culture », dans Greg Donaghy et Stéphane Roussel (dir.), *Escott Reid. Diplomat & Scholar*, Montréal, McGill-Queen's University Press, pp. 44-66.

⁹⁴³ Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité », *loc. cit.*, p. 112 et 114.

⁹⁴⁴ Voir notamment Tom Keating, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 2002.

longtemps misé sur les « relations privilégiées » et préféré le dialogue bilatéral aux contraintes multilatérales.⁹⁴⁵ Ainsi, bien qu'ils aient consenti à changer leur fusil d'épaule, les responsables français conservent sinon des arrière-pensées, au moins quelques réflexes bien enracinés, comme en atteste le maintien de relations pourtant controversées avec le président zaïrois Mobutu jusqu'en 1997 ou les régimes tunisien et algérien. Dans un tout autre registre, la France du couple franco-allemand comme celle de Saint-Malo montre que la conversion française au multilatéralisme est loin d'être totale et qu'elle n'hésite pas à passer outre quand elle le juge nécessaire. « *Quel pays n'a pas été unilatéraliste quand il en avait les moyens ? Lequel ne le deviendrait-il pas en cas de nécessité vitale ? Et comment nier les lourdeurs du formalisme multilatéral ?* ».⁹⁴⁶ Ce propos de l'ancien ministre des Affaires étrangères rappelle que le credo multilatéral est souvent considéré bien plus comme un mal nécessaire pour garantir ou parvenir à un semblant d'équilibre au niveau mondial que comme une vertu en soi. Or, pour de nombreux professionnels en France, cet équilibre passe inévitablement par l'instauration d'un monde multipolaire, auquel sont du reste également attachées une partie des élites canadiennes. Dès lors, comme ont pu le souligner Kessler et Charillon, « *le multilatéralisme est d'abord, pour la France, un moyen de promouvoir la multipolarité* ».⁹⁴⁷ Une hypothèse que confirme largement l'examen des faits. Le premier discours du président Chirac à la conférence des ambassadeurs, en août 1995, ne laisse place à aucune ambiguïté : « *L'intérêt de la France est de contribuer à l'instauration d'un ordre mondial multipolaire* ».⁹⁴⁸ Trois ans plus tard, soit près de six mois avant le début de la guerre du Kosovo et en pleine négociation des *Actords* avec l'OTAN, le discours n'a pas changé.

La France veut encourager le mouvement irrésistible vers un monde multipolaire où l'Europe trouvera toute sa place. Il faut organiser une relation harmonieuse entre puissances installées

⁹⁴⁵ Marie-Christine Kessler et Frédéric Charillon, *op. cit.*, p. 109.

⁹⁴⁶ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

⁹⁴⁷ Marie-Christine Kessler et Frédéric Charillon, *op. cit.*, p. 110.

⁹⁴⁸ Jacques Chirac, Président de la République, allocution lors de la Conférence des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 31 août 1995.

et puissances émergentes (...), dans le respect aussi du droit international et des pouvoirs des organisations qui veillent à son application. Il faut également renforcer les institutions où s'incarnent les solidarités régionales car elles sont gages de paix et de stabilité.⁹⁴⁹

Une position que le président réitère à la fin du conflit au journal de 20h sur TF1, lorsqu'il rappelle que la France défend « *une certaine vision du monde que nous voulons multipolaire, c'est-à-dire composé de grands ensembles vivant en harmonie* ». ⁹⁵⁰

Au rang des « *puissances installées* », la France accorde une place toute particulière à la Russie, « *cette très grande nation, qui doit devenir un élément essentiel de la stabilité et de l'équilibre du monde* ». ⁹⁵¹ Un partenaire que François Mitterrand s'était déjà efforcé de soutenir lors dès la fin de la guerre froide, puis lors de la réunification allemande ou dans le cadre des discussions avec l'OTAN. Cet axe de la diplomatie française s'est confirmé lors de la crise du Kosovo, tout au long de laquelle les dirigeants français n'ont pas ménagé leurs efforts pour que la Russie, pièce maîtresse de l'échiquier des Balkans qui montre aujourd'hui encore sa capacité de « nuisance » dans ce dossier, ne se sente ni exclue du jeu des puissances ni humiliée. Une carte jouée également, dans une moindre mesure, par le Canada et le Premier ministre qui prend soin de souligner dans son allocution à la Chambre de communes, le jour de l'arrêt des frappes que « *la Russie a servi la cause de la paix dans son rôle d'intermédiaire et mérite la reconnaissance de la communauté internationale* ». ⁹⁵² Au sein de ce monde multipolaire, l'Europe constitue un autre contrepoids, un pôle au sein duquel la France s'octroie une place de choix et sur lequel nous reviendrons plus loin. Peut-être n'est pas inutile de souligner que cette notion de pôle n'est pas maniée de la même manière en France et au Canada. Les responsables français peuvent jouer de l'argument symbolique du monde multipolaire tout en sachant que cette vision assez traditionnelle du système

⁹⁴⁹ Jacques Chirac, Président de la République, allocution lors de la Conférence des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

⁹⁵⁰ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée au journal de 20h sur TF1, Paris, 10 juin 1999.

⁹⁵¹ Jacques Chirac, Président de la République, allocution lors de la Conférence des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 27 août 1997.

⁹⁵² Jean Chrétien, Premier ministre, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

international, les place en position d'*outsider* naturel dans la dynamique d'un pôle européen. Les dirigeants canadiens font, en revanche, un usage plus modéré et prudent de la carte multipolaire, dans la mesure où la formule tend bien plus sûrement à intégrer *de facto* le Canada au pôle états-unien et à le confondre avec son puissant voisin.

Dans la crise du Kosovo, les autorités françaises et canadiennes ont longtemps joué la carte du multilatéralisme ou plutôt les cartes du multilatéralisme dans la mesure où celui-ci a pris différentes formes. Tout au long de l'année 1998, la diplomatie canadienne multiplie les tentatives auprès du Conseil de sécurité pour qu'il se saisisse du dossier. Lloyd Axworthy ira plusieurs fois en personne à New York, sans succès. Quelques jours après le début des frappes, face aux députés, il prend d'emblée la précaution de rappeler que

Nous faisons aussi tous nos efforts pour consolider le régime multilatéral qui a été créé pour rendre le monde meilleur grâce à la mise en place de règles de droit international et de nouvelles normes de comportement au sein d'institutions comme l'ONU, l'OSCE et l'OTAN.⁹⁵³

Un rappel qui cache mal l'aveu d'impuissance du ministre et le fait que, dès octobre 1998, devant cette même Chambre, le ton semblait déjà résigné et l'avertissement d'un contournement du Conseil des Nations unies était à peine voilé.⁹⁵⁴ Côté français aussi, on privilégie dans un premier temps la solution onusienne. Fin septembre 1998, le jour de l'adoption de la Résolution 1199, devant l'assemblée générale des Nations unies, le ministre français des Affaires étrangères rappelle qu'il est essentiel de « *réserver au Conseil de sécurité le monopole de la coercition légitime en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* » et que « *rien ne justifie qu'un État, un*

⁹⁵³ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du commerce international, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

⁹⁵⁴ Dès le débat du 7 octobre 1998, le ministre déclarait : « J'ai fait valoir qu'il serait préférable que le Conseil de sécurité utilise le mandat que lui confère l'article VII pour que les directives soient bien claires. Or, il faut également tenir compte du fait qu'un ou deux membres du Conseil de sécurité qui détiennent un veto ont fait savoir qu'ils refuseraient d'accorder pareil mandat. Le dilemme est de taille. (...) Nous devons faire face à la terrible tragédie que constitue le fait que sans ce mandat clair (...) nous risquons de devoir envisager d'autres interventions et d'autres mesures ». Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

groupe d'États ou une organisation, aussi puissants soient-ils, recourent à la force sans y avoir été préalablement autorisés par le Conseil de sécurité, sauf en cas de légitime défense ». S'agissant du Kosovo, il ne manque pas d'ajouter

J'entends des voix s'élever pour que l'on se passe de l'autorisation du Conseil de sécurité. Mais après ce cas, il y aura une exception, puis une autre encore. De proche en proche, tout pays se déclarerait fondé à intervenir là où ses intérêts, sa sécurité ou ses ambitions l'appellent.⁹⁵⁵

On sait ce qu'il est advenu de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. Cette marginalisation des Nations unies a fait l'objet de critiques, parfois virulentes, de la part des représentants parlementaires français et canadiens. Lors du premier débat à l'Assemblée nationale du 26 mars, la députée Vert Marie-Hélène Aubert manifeste ainsi sa

colère également de voir une décision aussi grave être prise sans résolution claire du Conseil de sécurité de l'ONU (...) ni de l'Union européenne en tant que telle, dont on peut souligner, une fois encore, la faiblesse politique. (...) Pourtant la France a toujours défendu, et à juste titre, une approche multilatérale de ce type d'intervention, pourquoi alors s'en être écartée cette fois-ci ?⁹⁵⁶

Rejoint par l'ancien président Valéry Giscard d'Estaing qui déplore qu'en contournant ainsi le Conseil de sécurité, *« on prend le risque d'affaiblir le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité, dont celui de la France, et de rendre plus difficile dans l'avenir la référence au chapitre VII de la Charte des Nations unies »*.⁹⁵⁷ À la chambre des communes aussi, on s'inquiète de ce précédant. Le député libéral Sarkis Assadourian souligne ainsi que *« si l'OTAN fait cavalier seul chaque fois que les Nations unies ne sont pas d'accord avec les États-Unis ou avec l'OTAN, les Nations unies n'ont plus aucun rôle à jouer »*.⁹⁵⁸

⁹⁵⁵ Hubert, Védrine, ministre des Affaires étrangères, discours devant la 53^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 septembre 1998.

⁹⁵⁶ Marie-Hélène Aubert, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁹⁵⁷ Valéry Giscard d'Estaing, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁹⁵⁸ Sarkis Assadourian, intervention lors du débat à la chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Ottawa, 31 mars 1999.

Face à la fronde soulevée par l'absence de l'ONU, les responsables canadiens et français se sont efforcés de mettre de l'avant le caractère collectif des décisions et les autres forums multilatéraux, certes plus réduits, privilégiés pour gérer la crise. Pour le Canada, ce sont principalement l'OTAN et le G8 qui ont joué ce rôle. En se mettant en scène comme « *membre d'une équipe* », celle de l'Alliance atlantique, vis à vis de laquelle ils ont des obligations de solidarité, les dirigeants canadiens entendent montrer leur attachement aux institutions multilatérales et à leurs engagements internationaux (paix, sécurité, droits humains, etc.). De son côté, le G8 aura quant à lui pour fonction principale de montrer que le Canada a bien un « *siège à la table* » et fait partie des discussions sur le Kosovo au plus haut niveau. « *Patiemment, nous avons travaillé au sein du G-8 (...). Le Canada a joué un rôle central dans l'effort diplomatique en faveur d'une solution pacifique au conflit* », souligne ainsi le Premier ministre canadien.⁹⁵⁹ A Paris, les chapitres précédent ont permis de constater que ce sont principalement les références au Groupe de contact et dans une moindre mesure à l'Union européenne et à la communauté internationale, qui ont cette double fonction de promouvoir le multilatéralisme et le rôle que la France s'octroie au sein de cette approche.

Si la gestion de la crise du Kosovo a confirmé qu'il pouvait exister une diplomatie multilatérale en dehors de l'ONU, elle n'a pas pour autant fait disparaître la première des schémas mentaux des uns et des autres. Si le Canada et la France ont finalement consenti à se passer d'une résolution préalable, ils n'ont pas pour autant renoncé à la carte onusienne. Les responsables français rappellent notamment que ce contournement des Nations unies ne saurait faire jurisprudence. « *Selon moi, la façon dont nous avons finalement accepté d'intervenir par la force au Kosovo doit rester un cas isolé et non constituer un précédent* », conclue ainsi Hubert Védrine, quelques mois après la fin du conflit.⁹⁶⁰ Un principe qui trouvera une traduction concrète, côté français, lors des négociations âpres sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN. Français et

⁹⁵⁹ Jean Chrétien, Premier ministre, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

⁹⁶⁰ Hubert Védrine, « Refonder la politique étrangère française », *loc. cit.*, s.p.

Canadiens s'empressent également d'appuyer un retour de l'ONU dans la définition d'un règlement politique, la sortie de crise et la reconstruction du Kosovo. Sur TF1, le jour de la fin du conflit, le président Chirac s'empresse ainsi de rappeler :

Ce qui est sûr, c'est que l'ONU a retrouvé le rôle et la place qu'elle doit avoir dans un monde organisé avec un état de droit international et c'est notamment un succès de la diplomatie française, qui a soutenu ce point de vue depuis longtemps et, notamment, pendant la période récente.⁹⁶¹

Une attitude similaire adoptée par le Premier ministre canadien qui multiplie également les références à l'organisation internationale, lorsqu'il s'adresse à la Chambre des communes, soulignant notamment que « *le Canada a soutenu avec insistance les dispositions de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies qui visent à faciliter le travail du Tribunal pénal international en ex-Yougoslavie* ». ⁹⁶² Une façon sans aucun doute de rappeler l'implication toute particulière du Canada dans ce dossier, par l'entremise de la juge canadienne, Louise Arbour, présidente du TPIY.

En définitive, qu'il s'agisse pour le Canada de se faire « *une place au soleil* » ou pour la « France-Europe » de se réincarner en contrepoids des États-Unis et en interlocuteur du monde, la plupart des professionnels de l'État ont de part et d'autre intégré, à des degrés certes divers, l'impératif de multilatéralisme comme principe de vision du monde. De ce point de vue, si le Canada peut sembler davantage confortable avec le principe en tant que tel, ce qui reste très relatif et largement fonction des gouvernements au pouvoir, la France s'est à son tour engagée résolument sur cette voie, suffisamment loin pour qu'il soit désormais difficile et peu probable qu'elle opère un revirement complet. Dans cette perspective, on voit mal comment la carte de l'Organisation des Nations unies, à laquelle les élites dirigeantes des deux pays font constamment référence, pourrait se voir retirer du jeu. L'institution offre à la fois à la

⁹⁶¹ Jacques Chirac, Président de la République, invité du journal de TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

⁹⁶² Jean Chrétien, Premier ministre, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

France une influence sans commune mesure avec son poids réel « *dans le premier cercle de tous les cénacles* » grâce à son statut de membre permanent au Conseil de sécurité, et au Canada une tribune de choix lui permettant de faire entendre son discours sur la scène internationale.⁹⁶³

La relation que les professionnels de l'État, en France et au Canada, entretiennent avec le principe multilatéral constitue une excellente illustration de la complémentarité nécessaire entre les différentes approches de la politique étrangère. On touche ici au fondement même de la coopération au niveau mondial et des logiques qui la sous-tendent. Il est difficile de démêler avec certitude ce qui de l'idée ou de l'intérêt conduit les dirigeants à construire et reconstruire les cartes mentales à partir desquelles ils pensent leur environnement et leur relation à celui-ci. Concevable en théorie, l'exercice est d'ailleurs un peu vain en pratique, les deux dimensions se renforçant mutuellement. Que le discours internationaliste et l'action multilatérale du Canada servent son image et ce faisant, les intérêts de ceux qui le représentent, sur la scène internationale, est difficilement contestable. Faut-il pour autant réduire l'origine et la prégnance de ces valeurs aux seuls intérêts – supposés bien compris – de ceux qui s'en font les promoteurs ? Dans l'hypothèse où la conversion française au multilatéralisme est avant tout guidée par ses intérêts, comment nier que ces derniers sont indissociables de l'image que les élites ont de leur pays et de son rôle dans le monde, ce qui devient alors essentiellement affaire de perception. Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas ici de trancher quant au pourquoi de telle ou telle carte mentale de l'esprit d'État, mais bien de constater que le multilatéralisme en est une avec laquelle il faut compter. Un constat valable également du point de vue d'une autre dynamique à l'œuvre, celle de l'intégration régionale.

⁹⁶³ Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996, p. 570.

5.4.2. Quand l'Union fait la force : l'intégration intégrée ?

« Si l'on cherche à faire un bilan des succès et des échecs de ces vingt dernières années, c'est encore l'Union européenne qui, malgré ses lamentations, a le mieux servi les intérêts français ».⁹⁶⁴ Cette phrase de Stanley Hoffmann traduit assez bien l'idée largement répandue selon laquelle l'Europe servirait avant tout de catalyseur, une sorte de « *multiplicateur de rayonnement* » permettant à la France de s'affirmer sur le plan international.⁹⁶⁵ Une approche qui ne serait d'ailleurs nullement imputable aux seuls dirigeants actuels, Berstein soutenant dans son Histoire du gaullisme que le Général instrumentalisait la construction européenne pour manifester le rang de la France.⁹⁶⁶ De la même manière que pour le multilatéralisme, la réalité est complexe et ne se laisse pas enfermer dans une pure relation d'objectivité entre le décideur et l'option européenne. Il existe ainsi en France un courant important de ceux « *très forts jusqu'au référendum et dans les médias, qui estimaient qu'une intégration européenne toujours plus poussée est la seule solution pour dépasser les archaïsmes que seraient les États-nations* ».⁹⁶⁷ Pour ceux-là, la variable européenne n'a que peu à voir avec le rang de la France et a été intériorisée comme une norme à part entière. On peut ainsi penser des députés et surtout des fonctionnaires européens que leur allégeance va désormais à cette « nouvelle » identité qui leur assure reconnaissance et ressources. Le résultat du référendum sur le traité constitutionnel européen a confirmé qu'elle n'était cependant pas, en France, une norme collectivement partagée ou du moins pas autant que ce qu'espéraient ses promoteurs. Faute de pouvoir trancher entre l'identité « européeniste » et souverainiste de la France, cette dernière n'ayant pas plus de sens si l'on considère l'extrême hétérogénéité du « non » au référendum, la question qui se pose se limite à évaluer le

⁹⁶⁴ Stanley Hoffmann, cité dans André Brigot, « Dépenses de défense, sécurité et objectifs dans l'Alliance », *Le débat stratégique*, no. 48, janvier 2000, <http://www.chess.fr/cirpes/ds/ds48/dépenses.html>, page consultée le 14 février 2007.

⁹⁶⁵ Marie-Christine Kessler et Frédéric Charillon, *loc. cit.*, p. 114.

⁹⁶⁶ Serge Berstein, *Histoire du gaullisme*, Paris, Perrin, 2001. Voir aussi Andrew Moravcsik, « Le grain et la grandeur. Les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle », *Revue française de science politique*, vol. 49, no. 4-5, août-octobre 1999, pp. 507-544 (1^{ère} partie) et vol. 50, no. 1, février 2000, pp. 73-124 (2^{ème} partie).

⁹⁶⁷ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

poids de cette variable sur la politique étrangère de la France et la manière dont elle s'articule chez les professionnels de l'État dans la crise du Kosovo.

Parmi les nombreux processus d'intégration régionale, qui fleurissent à travers le monde, l'Union européenne est sans conteste celui qui a poussé le plus loin l'ambition et la mise en œuvre de cette logique.⁹⁶⁸ Il ne s'agit pas ici d'aborder les différentes théories de l'intégration en Relations internationales et les débats autour du fonctionnalisme.⁹⁶⁹ Il n'est pas question non plus d'étudier dans le détail le cas de l'intégration européenne.⁹⁷⁰ Mais bien plutôt de s'interroger à l'effet que l'Union européenne constitue depuis près d'un demi-siècle l'un des axes majeurs de la politique étrangère française. La réciproque est également vraie puisque la France est aussi à l'origine de la politique européenne.⁹⁷¹ La référence européenne est, à ce titre, largement intégrée dans la formation et le mode de pensée des bureaucrates et des politiques français.⁹⁷² Le symbole le plus frappant à cet égard, étant la délocalisation de l'ENA à Strasbourg, ville européenne par excellence. Par ailleurs, et malgré des ratées et des constats d'affaiblissements récurrents, le moteur franco-allemand illustre le chemin parcouru depuis la seconde guerre mondiale. Il a permis de prendre la mesure du

⁹⁶⁸ Parmi les plus connus, citons également l'ALENA, le Mercosur, l'ASEAN, le Pacte andin, etc.

⁹⁶⁹ Sur la notion d'intégration en Relations internationales, voir entre autre le numéro spécial qui date et fait date sur le sujet dans la revue *International Organization*. Cf. Leon Lindberg et Stuart Scheingold (dir.), « Regional Integration. Theory and Research », numéro spécial, *International Organization*, vol. 24, no. 4, automne 1970; et notamment, Ernst Haas, « The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing », dans Leon Lindberg et Stuart Scheingold (dir.), *loc. cit.*; et aussi, Louise Fawcett et Andrew Hurrell (dir.), *Regionalism in World politics. Regionalization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995. En France, voir Dario Battistella, « L'intégration », *op. cit.*; et, Frédéric Charillon, « Vers une régionalisation de la politique étrangère? », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère, op. cit.*, pp. 391-422.

⁹⁷⁰ Pour un résumé des débats sur le sujet, voir notamment les ouvrages de Antje Wiener et Thomas Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; et, Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, New York, St. Martin's, 2000. En France, voir entre autre Christian Lequesne, « Comment penser l'Union européenne ? », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales, op. cit.*, pp. 103-134.

⁹⁷¹ Avec des personnages comme Jean Monnet et Robert Schumann notamment, qui ont eu un rôle déterminant dans la naissance de l'Union européenne.

⁹⁷² Le déplacement de l'ENA à Strasbourg constitue d'ailleurs un symbole fort. Cette décentralisation répond certes à des impératifs de politique intérieure, en particulier face aux critiques d'une centralisation parisienne. Le choix de Strasbourg n'est toutefois pas anodin. Elle est la ville européenne en France par excellence puisque c'est également là que siège le Parlement européen.

volontarisme européen de François Mitterrand, largement dynamisé par son amitié avec le chancelier Kohl. La politique européenne de Jacques Chirac a été plus difficile à identifier. « *Les réticences qu'il rencontre dans son propre parti à l'égard de l'Europe l'incitent à une certaine prudence* », souligne ainsi Marie-Christine Kessler.⁹⁷³ Encore que les prises de position sur de la constitution européenne ont montré que cette question transcendait largement les allégeances partisans. Malgré certaines réserves initiales suscitées par sa campagne électorale, le Président Chirac n'a pas remis en cause l'engagement européen de la France. Il a, en revanche, confirmé une conception particulière de celui-ci, qui repose sur certains postulats communs à nombre des professionnels de l'État impliqués dans la gestion de la crise du Kosovo.

Le premier de ces postulats repose sur l'idée d'une Europe vectrice de d'influence française. Ce besoin d'Europe pour la France, équivalent à son « *besoin d'ONU* » tel que le décrit Ghassam Salamé, est omniprésent dans le discours politique français, à tout le moins lorsqu'il s'adresse aux acteurs internes. L'Europe y est ouvertement présentée par les dirigeants comme un moyen pour la France de reconquérir son influence et son rang. Devant les ambassadeurs, le Président Chirac rappelle ainsi en août 1998.

La France veut d'abord que l'Union européenne soit, dans tous les domaines, un acteur majeur du XXI^e siècle. Parce que l'Europe unifiée, démocratique, pacifique doit contribuer de façon décisive à l'équilibre du monde. Parce qu'une Europe s'affirmant sur la scène de l'Histoire est, pour la France, le meilleur moyen de préserver son influence et de promouvoir ses intérêts dans un monde globalisé.⁹⁷⁴

Le ministre des Affaires étrangères s'inscrit dans le même type d'approche lorsqu'il affirme qu'« *en construisant un instrument européen puissant, on retrouvera un jour la possibilité de ce qui nous est refusé aujourd'hui* ». ⁹⁷⁵ Dans cette perspective, la politique étrangère française ne saurait être diluée dans la diplomatie européenne. Et si les intérêts

⁹⁷³ Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, p. 194.

⁹⁷⁴ Jacques Chirac, Président de la République, allocution prononcée à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

⁹⁷⁵ Hubert Védrine, entretien avec Pierre Norat et Marcel Gauchet, *Le Débat*, mai-août 1997, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, *op. cit.*, p. 85.

des uns et des autres peuvent être communs, ils ne sauraient faire oublier que la France a les siens qui lui sont chers. « (...) *On ne peut pas, au nom de bonnes intentions générales un peu vagues, "l'intérêt européen" (mais qui le définit ?) complètement négliger des intérêts nationaux précis* », affirme notamment Hubert Védrine.⁹⁷⁶ Une affirmation qui illustre assez bien l'impression laissée par la dernière présidence française de l'Union européenne, à en croire Karel van Miert, ancien commissaire européen à la Concurrence, selon qui « *sur tous les sujets, les Français n'ont défendu que leurs propres intérêts. Autrefois, ils avaient au moins essayé de trouver un équilibre entre les intérêts de la Communauté et les intérêts nationaux* ». ⁹⁷⁷

Cette vision correspond, à peu de choses près, à la lecture théorique de l'intégration européenne défendue par un auteur tel que Stanley Hoffmann, selon qui cette dernière n'est jamais que le résultat d'un marchandage intergouvernemental, qui vise non pas à abdiquer sa souveraineté nationale mais plutôt à la mettre en commun, sur des thèmes bien spécifiques, pour renforcer son poids dans le système international.⁹⁷⁸ En d'autres termes, l'idée d'Europe, aussi fortement enracinée soit-elle, n'aurait pas fait disparaître les fondements « réalistes » de l'esprit d'État, qui resterait sur ce point assez fidèle à la vision européenne de De Gaulle. En particulier lorsqu'il s'agit des questions de défense et de sécurité, le postulat de la souveraineté reste omniprésent.

Ma vision de l'Europe, celle de la France, est fondée sur une certaine vision européenne du monde. L'intérêt de la France est de voir l'Europe et ses idées occuper toute leur place dans le monde. Loin d'affaiblir nos souverainetés dans cette entreprise, nous allons leur donner les moyens de s'affirmer encore davantage.⁹⁷⁹

En pratique, cette souveraineté se traduirait par le souci constant de la France de limiter l'Union européenne à un cadre intergouvernemental. Si cette vision a été assouplie au

⁹⁷⁶ Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *loc. cit.*, s.p.

⁹⁷⁷ Henri de Bresson et Lucas Delattre, « Critiques en Europe contre la Présidence française », *Le Monde*, 7 décembre 2000.

⁹⁷⁸ Stanley Hoffmann, *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview, 1995; et, Robert Keohane et Stanley Hoffmann (dir.), *The New European Community. Decision Making and International Change*, Boulder, Westview, 1991.

⁹⁷⁹ Jacques Chirac, Président de la République, discours devant le Comité des présidents de l'Assemblée parlementaire de l'UEO et les auditeurs de l'IHEDN, Palais de l'Élysée, Paris, 30 mai 2000.

cours des dernières décennies, les concessions faites à une approche plus fédéraliste se comptent sur les doigts d'une main. En ce qui concerne de la défense européenne, par exemple, les responsables français posent des freins importants au développement de toute approche supranationale, dont l'insertion de celle-ci dans le cadre du second pilier de l'Union européenne, clairement intergouvernemental, n'est pas des moindres. Une posture pleinement assumée par le ministre de la défense, Alain Richard, lorsqu'il déclare.

Je voudrais souligner l'importance du cadre adopté, lequel est clairement intergouvernemental. Nous excluons toute dimension supranationale dans l'Europe de la défense et je pense que c'est là une des clés du succès que nous avons atteint.⁹⁸⁰

La promotion du principe d'*abstention constructive* qui permet qu'un pays refuse de participer à une action sans que celle-ci ne soit pour autant remise en cause est une autre illustration du rôle central des États dans ce domaine. « *La défense me semble un projet qui se prête naturellement à des coopérations approfondies au sein d'un groupe restreint d'États qui souhaitent aller plus loin et plus vite* », expliquait ainsi le Président Chirac devant l'UEO en mai 2000.⁹⁸¹ On pourrait sans trop d'efforts multiplier les exemples attestant de cette conception étatiste qui teinte l'approche française en matière d'intégration européenne.⁹⁸²

Dans la crise du Kosovo, ce couple France-Europe est particulièrement perceptible au niveau du discours des dirigeants français qui alternent en permanence entre l'action européenne et celle de la France en son sein. Lorsqu'on lui demande si la France a joué son rôle dans la crise, le président Chirac répond :

(...) c'est que nous avons défendu une certaine vision de notre pays respectueux des droits de l'homme, une certaine vision de l'Europe que nous construisions et que nous voulons être

⁹⁸⁰ Alain Richard « L'Europe de la défense », Revue de *Défense nationale*, no. 1, janvier 2001, cité dans Sophie Paquez, *op. cit.* p. 121.

⁹⁸¹ Jacques Chirac, Président de la République, discours devant le Comité des présidents de l'UEO et les auditeurs de l'IHEDN, Palais de l'Élysée. Paris, 30 mai 2000.

⁹⁸² On pourrait également citer le rôle que la France souhaite octroyer au Haut représentant pour la PESC. Elle insiste pour renforcer le statut (sommet de Biarritz), ce qui revient à accroître encore le rôle des gouvernements au détriment de celui de la commission (contre le processus de communautarisation).

une Europe solidaire, démocratique et pacifique et s'étendant sur l'ensemble de son territoire. Enfin, une certaine vision du monde que nous voulons multipolaire, c'est-à-dire de grands ensembles vivant en harmonie, l'Europe étant l'un de ces grands ensembles, pour ne pas dire le premier de ces grands ensembles.⁹⁸³

La confusion volontairement entretenue entre l'action de la France et celle de l'Europe permet aux dirigeants français de jouer sur les deux tableaux, donc sur les deux sources de légitimité. De son côté, Hubert Védrine, trois jours seulement après le début du conflit, déclare au Club de la presse :

L'Europe doit avoir ses propres moyens d'évaluation, d'analyse, de décision et même des moyens d'intervention avec des hypothèses, dans lesquels l'Europe se sert des moyens qui existent dans l'OTAN qui sont un facteur commun, et dans des cas où les États-Unis ne veulent pas, ne peuvent pas intervenir, où ils ont d'autres priorités un moment donné, [la France] pense que l'Europe doit avoir également ses propres moyens.⁹⁸⁴

En pratique, la France n'a pas cessé d'œuvrer tout au long de la crise pour que l'Europe joue un rôle majeur dans le règlement du conflit puis au sein de la KFOR. À en croire les commentaires qui privilégient cette lecture européeniste de la crise, l'objectif aurait été atteint. « *Sans crier trop fort victoire, les Européens peuvent s'estimer satisfaits : ils ont "existé" au plan diplomatique et ont fait la preuve que, loin d'être passifs ou suivistes à l'endroit des États-Unis, ils ont aidé à ménager la sortie de crise* », commente ainsi le journal *Libération* début juillet.⁹⁸⁵ Un constat que l'après-guerre ne démentira pas. C'est, en effet, sur l'une des propositions de la France que l'Alliance confiera, en avril 2000, le commandement de la KFOR à l'Eurocorps. Pour la première fois, une force de l'Alliance atlantique est dirigée par un état-major d'une structure non-intégrée de l'OTAN. Par ailleurs, en pleine crise, le président Chirac proposait que l'Union européenne prenne en charge l'administration civile du Kosovo après la fin des bombardements. Position qu'elle exprimera officiellement au Conseil des Affaires générales en mai 1999 et qui deviendra réalité par la suite.

⁹⁸³ Jacques Chirac, Président de la République, invité du journal de TF1. Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

⁹⁸⁴ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien au « Club de la presse ». *Europe 1*, Paris, 29 mars 1999.

⁹⁸⁵ Pierre Haski *et. al.*, « La guerre secrète des diplomates », *loc. cit.*, s.p.

Si des secteurs tels que la défense et, dans une moindre mesure, la politique étrangère, sont particulièrement propices à l'expression de cette volonté étatique – qui n'est du reste pas seulement française – de conserver le contrôle, ils ne sont pas les seuls. « *Il (le projet européen) rend à la France une souveraineté monétaire, certes partagée, mais qu'elle avait de fait progressivement perdue* », se targue le Président Chirac face aux ambassadeurs en août 1998.⁹⁸⁶ Avant de préciser que « *l'Union européenne ne veut pas être les États-Unis d'Europe. Elle veut être l'Europe unie des États* ». ⁹⁸⁷ Si la première affirmation peut sembler peu convaincante, elle fait néanmoins écho à la seconde, qui résume bien l'état d'esprit avec lequel les professionnels français abordent la question de l'Europe. Une précision s'impose à cet égard. Affirmer que certains professionnels privilégient une lecture étatiste de l'intégration européenne ne signifie aucunement qu'il s'agit de tous et encore moins que le constat est valable pour l'ensemble des acteurs français. Comme le souligne l'auteur libéral Andrew Moravcsik, qui rejoint pour partie l'idée d'une Union européenne dont la source d'intégration la plus importante repose sur l'action et les intérêts des États, il est cependant tout aussi essentiel de tenir compte des conflits politiques et des pressions internes dans la mesure où ce sont eux qui déterminent, en partie au moins, les choix et les positions que les gouvernants défendent à Bruxelles.⁹⁸⁸ Sans entrer plus avant dans ce débat, il a néanmoins le mérite de rappeler que les différents acteurs en politique étrangère ont un intérêt très inégal dans l'intégration européenne. L'intérêt du banquier ou de l'industriel français vis à vis du marché économique est ainsi sensiblement différent de celui du diplomate vis à vis de la politique étrangère commune. Or, en la matière, force est d'admettre que la catégorie particulière du professionnel de l'État n'offre pas nécessairement un échantillon

⁹⁸⁶ Jacques Chirac, Président de la République, allocution prononcée à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

⁹⁸⁷ *Idem.*

⁹⁸⁸ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Londres. UCL Press, 1999. Et du même auteur, voir aussi « Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, décembre 1993, pp. 473-524; et « Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organization*, vol. 45, no. 1, hiver 1991, pp. 19-56

représentatif de la pluralité des logiques à l'égard de l'intégration européenne, en particulier du point de vue de ceux qui y sont le plus favorable. Ce d'autant plus que, dans un cas comme l'envoi de troupes à l'étranger, les professionnels en charge du dossier sont précisément « choisis » parmi ceux qui sont le plus attachés à l'intérêt de l'État et le moins susceptibles d'entretenir de sympathie particulière à l'égard de la supranationalité. En d'autres termes, s'agissant de mesurer le poids de l'idéalité européenne dans la pensée étatiste, le cénacle des professionnels de l'État, qui tirent justement leur légitimité du contrôle de l'État sur certains champs de compétences spécifiques (politique étrangère, de sécurité et de défense), n'est sans doute pas le meilleur terrain d'étude. Quoiqu'il en soit, notre objet d'analyse étant cependant l'esprit d'État de professionnels impliqués dans la gestion de la crise, c'est à ce niveau qu'il importe de questionner le poids et la conception du facteur européen.

La carte européenne est omniprésente dans la crise du Kosovo et n'est pas étrangère à la façon dont les professionnels ont interprété certains enjeux de ce dossier. Le chapitre 2 a souligné combien les conflits précédents, de la première guerre du Golfe aux différentes opérations de paix et surtout le conflit en Bosnie, ont mis en exergue les carences de l'Europe dans ce domaine. En pleine crise du Kosovo, l'Europe de la défense se cherche toujours et la France peine à faire valoir son approche d'une Europe puissance.⁹⁸⁹ Parvenir à un équilibre plus satisfaisant entre Européens et Américains est d'ailleurs une carte majeure de la politique française depuis son retrait de l'Alliance. Une approche vis à vis de l'Alliance que résume parfaitement le point de vue de l'un de ceux qui l'a théorisée dans le *Livre blanc* de 1994, Jean-Claude Mallet.

Il n'y a pas à mon sens de véritable intérêt à un retour dans l'organisation atlantique pour la France si ça ne se fait pas sous le drapeau européen. C'est l'identité européenne affirmée fortement et incarnée au sein de l'organisation atlantique qui peut justifier qu'il y ait un retour. Ce fut une ligne constante des responsables politique français, à tous les niveaux y compris le plus élevé. Cependant, il peut y avoir un intérêt politique, dans la mesure où le projet européen serait effectivement et intégralement incarné dans l'organisation atlantique.

⁹⁸⁹ Voir notamment Jacques Beltran et Guillaume Parmentier, « L'identité européenne de sécurité et de défense : de Potsdam à Helsinki en passant par Saint-Malo, Cologne et Pristina », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 1, 2000, pp. 533-545.

(...) Et le souhait évident de la diplomatie française serait évidemment que ce projet européen fût suffisamment mûr et incarné pour qu'une participation à une organisation militaire véritablement renouvée et rééquilibrée fût possible. Mais naturellement, elle ne peut être envisagée que si ce rééquilibrage est réalisé.⁹⁹⁰

Dès lors, si la perspective d'une opération menée sous le contrôle exclusif de l'OTAN n'est pas de nature à rassurer les dirigeants français sur l'image qu'elle projette quant à l'état du projet européen dans ce domaine, la crise du Kosovo est aussi interprétée comme une opportunité rare de légitimer et d'accélérer ce projet. *« Au-delà de la résolution de cette crise qui est notre objectif immédiat, c'est l'avenir de l'Europe de la défense qui se joue actuellement. C'est maintenant que les Européens sont en mesure de démontrer qu'ils savent aller au-delà des déclarations d'intention »*, déclare Alain Richard, quelques jours seulement après le début du conflit.⁹⁹¹ Cette crise se présente comme la possibilité d'une première mise en œuvre concrète de la volonté de créer un pilier européen de la défense (sans préjuger de son intégration ou non au sein de l'OTAN) affichée lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. Dans la perspective de ce *« déblocage de l'Europe de la défense, (...), l'une des motivations françaises était de montrer que les Européens ne sont pas des irresponsables »*, admet-on au ministère de la Défense.⁹⁹² Aux affaires étrangères aussi, on soutient que *« l'affirmation de la puissance européenne a compté pour beaucoup (...) À travers le couple franco-allemand, l'Europe doit montrer sa responsabilité nouvelle, ce qui rentre dans les intérêts de la France »*.⁹⁹³

En 1999, cette *« responsabilité nouvelle »* de l'Europe n'est pas uniquement une dimension de l'imaginaire politique de quelques dirigeants français. Sans qu'il soit question de la forme que celle-ci doit prendre, ils sont nombreux à l'Assemblée nationale, à gauche comme à droite, à manifester ce « besoin » d'Europe à la faveur du Kosovo.

⁹⁹⁰ Jean-Claude Mallet, « La rénovation de l'Alliance : un point de vue français », Les 2èmes Conférences stratégiques de l'IRIS, conférences des 12 et 13 mai 1997, La documentation française, Paris, 1997, p. 94.

⁹⁹¹ Alain Richard, ministre de la Défense, interview au *Nouvel Observateur*, Paris, 1^{er} avril 1999.

⁹⁹² Entretien, Paris, juillet 2006.

⁹⁹³ Entretien, Paris, juillet 2006.

« Mais n'est-il pas temps d'avancer au plus vite vers la voie de l'unité européenne, d'une Europe de la défense et de l'amorce d'une vraie politique extérieure de sécurité commune ? », s'interroge ainsi le député de démocratie libérale Claude Goasguen⁹⁹⁴. À leur tour, les socialistes, par la voix de Jean-Marc Ayrault font de l'Europe un enjeu central de la crise : « L'Europe n'avait pas jusqu'ici capacité à intervenir. Le fait est qu'elle joue aujourd'hui son rôle de gardienne de la démocratie (...) L'Europe a les moyens d'agir. Elle le veut. Elle le doit ». ⁹⁹⁵ Au sein du parti présidentiel aussi, Pierre Lellouche, pourtant réputé pro-atlantiste, rappelle que « les enjeux pour l'Europe sont extrêmement lourds, chacun le sent bien : ou bien l'Europe réussit le test et elle sortira de la guerre du Kosovo renforcée, probablement avec une colonne vertébrale politique et militaire et avec l'affirmation d'un vrai rôle et d'un vrai projet pour l'avenir, ou bien elle ne le réussit pas ». ⁹⁹⁶ Enfin, dans un registre certes un peu différent, qui dénote néanmoins une préoccupation certaine pour le sujet, le communiste Robert Hue se montre interrogateur : « Aurons-nous la capacité, en Europe, d'apporter des réponses nouvelles adaptées aux véritables menaces contre notre sécurité commune, qui s'appellent écarts de développement, misère, exclusion, nationalisme, extrémisme ? Saurons-nous offrir aux peuples du continent, et tout particulièrement à ceux d'Europe centrale et orientale, une autre perspective que celle de l'arrogance, de rapports de puissant à dominé ? ». ⁹⁹⁷ Si la suite des événements allait montrer que la population française reste divisée sur cette question de l'intégration européenne, cette carte n'en est pas moins devenue, au fil du temps, un principe de vision (et de division) majeur dans le champ de la politique étrangère en France.

⁹⁹⁴ Claude Goasguen, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁹⁹⁵ Jean-Marc Ayrault, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

⁹⁹⁶ Pierre Lellouche, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

⁹⁹⁷ Robert Hue, intervention lors des questions d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

En définitive, sans qu'il soit possible d'en mesurer l'étendue réelle, il est indéniable que l'idée d'Europe s'est progressivement enracinée dans les schémas mentaux des élites dirigeantes françaises. Si cette conversion, à l'instar de celle au multilatéralisme, repose sur une lecture sans concession des évolutions du monde contemporain (le projet européen), elle s'articule cependant autour de postulats classiques (souveraineté, intérêts, etc.) et au service d'objectifs inchangés (le rang, la puissance). Une ambivalence qui n'est pas le moindre des paradoxes puisqu'elle repose sur une analyse lucide – la marque du professionnel – du nouvel environnement de la politique étrangère, qui se refuse à penser les adaptations nécessaires autrement que dans une perspective traditionnelle de l'intérêt national. Ses conséquences sur la formulation de la politique étrangère française n'en demeurent pas moins réelles et profondes, « *impos(ant) à ceux qui sont membres l'apprentissage du travail commun, l'harmonisation de politiques autrefois divergentes mais qui doivent désormais poursuivre des intérêts conjoints, et donc la révision de certaines cultures administratives* ». ⁹⁹⁸ Il est intéressant à cet égard de noter que l'approche française de l'intégration européenne reste assez caractéristique de sa forme originelle. Fruit de l'acharnement de quelques dirigeants visionnaires et en dépit de son enracinement progressif, la carte européenne est encore souvent perçue, en France, comme le référent et le projet de certaines élites politiques, bureaucratiques, économiques et intellectuelles. Cela explique sans doute, en partie, pourquoi elle semble avoir des difficultés à s'implanter au niveau d'une partie de la population, dont l'attachement et l'acculturation à l'esprit d'État sont si profondément intériorisés qu'ils laissent peu de place à l'émergence d'une allégeance ou d'un paradigme concurrent.

⁹⁹⁸ Frédéric Charillon, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », *op. cit.*, p. 23.

5.4.3. Le Canada, entre « réalité » nord-américaine et idéalité transatlantique

La carte européenne ne concerne pas les seuls responsables français mais constitue également un point de repère d'importance pour une partie des professionnels canadiens. Afin de se dégager de l'état-unitien sur le continent nord-américain et d'éviter un dialogue bilatéral exclusif avec Washington, certains responsables canadiens ont pris soin de se ménager des espaces de « respiration » en marge de leur voisin du sud.

Nous sommes une puissance régionale sans région, comme on le dit souvent, parce que nous ne pouvons nous contenter du dialogue bilatéral inégal avec la seule puissance capable d'exercer sa puissance et de projeter son influence partout dans le monde.

souligne Lloyd Axworthy, évoquant un paradoxe bien connu des Canadiens.⁹⁹⁹ L'« atlantisme » constitue l'un des espaces privilégiés de longue date pour échapper à l'emprise croissante des Etats-Unis.¹⁰⁰⁰ Probablement celui qui a été le plus utilisé depuis le début du XXe siècle, notamment pour justifier la participation du Canada aux guerres européennes.¹⁰⁰¹

(...) la plupart des Canadiens se rendent compte que le Kosovo revêt une grande importance pour eux (...) Ces événements se sont produits en plein cœur de l'Europe, sur un continent où la plupart des Canadiens ont leur racines et où notre pays a des intérêts vitaux.

déclarait ainsi le ministre canadien des Affaires étrangères devant la Chambre des communes, quelques jours après le début du conflit.¹⁰⁰² La déclaration a indiscutablement de quoi faire sourire et l'argument peut sembler sonner creux, pour qui se penche sérieusement sur l'état des relations entre le Canada et l'Europe. Outre l'importance très relative des échanges commerciaux entre les deux, en comparaison de ceux qu'ils effectuent avec d'autres partenaires, le symbole même de cette relation, à

⁹⁹⁹ Lloyd Axworthy, « Entre mondialisation et multipolarité... », *loc. cit.*, p. 112.

¹⁰⁰⁰ On trouve également des références au Pacifique et à l'Arctique mais celles à l'Atlantique semblent plus fréquentes. Une partie des développements consacrés à la place de l'atlantisme dans la politique étrangère canadienne sont empruntés à Kim R. Nossal, « Un pays européen ? L'histoire de l'atlantisme au Canada », dans *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer?*, Québec, Centre québécois des relations internationales, 1992, pp. 131-160.

¹⁰⁰¹ Voir Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, *loc. cit.*, p. 158.

¹⁰⁰² Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention devant la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

savoir l'Alliance atlantique, voit un désengagement continu du Canada qui réduit son effort de défense depuis plusieurs décennies.¹⁰⁰³ Et pourtant, malgré les chiffres – dont l'interprétation reste, il est vrai, toujours discutable – cette référence récurrente à une communauté d'intérêts transatlantique persiste dans le discours des responsables canadiens. Loin d'être anodine, elle traduit un questionnement bien réel d'autant plus pertinent que les conditions originelles de ce rapprochement – éviter le tête-à-tête avec la puissance américaine, diluer l'influence de celle-ci, promouvoir la paix et la stabilité et offrir l'image d'un Canada ouvert sur le monde – restent, pour une large part, valables aujourd'hui. Au-delà, il semble que l'atlantisme fasse écho à une part de l'identité et des valeurs canadiennes. Avec toute la prudence que ce genre d'affirmation exige, cela pourrait notamment expliquer pourquoi, malgré les chroniques récurrentes d'une mort annoncée, la relation transatlantique « *continue de bénéficier d'un appui important au sein des populations (...) et qu'il ne semble pas y avoir une érosion à long terme de cet appui* ». ¹⁰⁰⁴

En tant que principe politique, l'atlantisme trouve son origine au cœur de la seconde guerre mondiale, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Dès la fin de la guerre, elle sort cependant du seul cadre anglo-américain pour s'étendre à la France et aux autres pays d'Europe de l'ouest, puis à l'Allemagne elle-même. La notion connaît une évolution semblable et ancienne au Canada. Comme le souligne Kim Nossal,

La « dimension atlantique », sinon l'atlantisme en tant que tel, avait toujours compté dans la politique extérieure du Canada (...) l'idée d'un Canada considéré comme pays européen n'a pas surgi soudainement avec l'intensification de la coopération anglo-américaine (...) ; elle était profondément ancrée dans la perception que les Canadiens avaient d'eux-mêmes, dans leur comportement politique dès le tout début de la colonisation, et dans la décision

¹⁰⁰³ Michel Fortmann et Hélène Viau, « Le Canada et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : une politique à la croisée des chemins », *La revue internationale et stratégique*, no. 44, hiver 2001-2002, pp. 43-44.

¹⁰⁰⁴ Michel Fortmann, « L'atlantisme et le repli identitaire nord-américain. Faut-il craindre une vague isolationniste aux États-Unis et au Canada ? », *Les premières conférences stratégiques annuelles de l'IRIS*, Paris, La documentation française, 1996, p. 93. Voir également Paul Buteux, Michel Fortman et Pierre Martin, « Canada and the Expansion of NATO: A Study in Élite Attitudes and Public Opinion », dans David Haglund (dir.), *Will NATO Go East ? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, QCIR, 1996, pp. 147-179.

marquante prise dans les années 1770 de ne pas emboîter le pas aux États-Unis sur le chemin de l'indépendance.¹⁰⁰⁵

La fin de la Seconde Guerre mondiale offre aux dirigeants canadiens l'opportunité d'exploiter ce sentiment atlantiste, nourri par la lutte contre le nazisme, et l'image d'une communauté de valeurs entre Canadiens et Européens, qui explique du reste le soutien majoritaire de l'opinion publique à l'envoi de troupes dans ce conflit. Face au « risque » de l'expansion soviétique que l'ONU ne saurait contenir, les élites dirigeantes canadiennes encouragent le développement du lien transatlantique. Par ailleurs, convaincus que cela permettrait à la fois d'éviter que les Américains ne succombent une fois de plus à la tentation isolationniste et de ne pas cantonner le rôle du Canada en marge d'une entente anglo-américaine.¹⁰⁰⁶ À la fin des années 1940, c'est sur ces bases que le Canada milite fermement en faveur de la création du Traité de l'Atlantique Nord, le Premier ministre Saint-Laurent et son ministre des Affaires extérieures Pearson, poussant même pour que soit inclus un article sur la dimension socio-économique de l'Alliance.¹⁰⁰⁷

La défaite du gouvernement Saint-Laurent en 1957, amorce le déclin de la politique atlantiste du Canada. L'idéalisme de Pearson, même lorsqu'il devient Premier ministre, trouve de moins en moins d'écho au sein des élites dirigeantes. Et si Paul Martin, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, emprunte de temps à autres certains thèmes de l'atlantisme, nombreux sont ceux, y compris au sein du gouvernement, à exprimer « *un désenchantement grandissant face à l'atlantisme, et plus particulièrement à l'alignement qu'il exigeait du Canada en matière de politique étrangère* ». ¹⁰⁰⁸ De ce point de vue, le maintien du Canada dans l'OTAN, alliance jugée « *beaucoup trop militaire* », décidé par le gouvernement Trudeau, à la fin des années

¹⁰⁰⁵ Kim R. Nossal, « Un pays européen ? L'histoire de l'atlantisme au Canada », *loc. cit.*, pp. 133-134.

¹⁰⁰⁶ Lester B. Pearson déclarait ainsi devant l'Association du Traité de l'Atlantique en 1958 : « *La destinée de mon pays ne peut se réaliser dans l'isolement ; une des meilleures façons pour lui de manifester sa grandeur consisterait à travailler à l'édification d'une véritable communauté unifiée de l'Atlantique* ». Cité dans Kim R. Nossal, « Un pays européen ? L'histoire de l'atlantisme au Canada », *loc. cit.*, p. 141.

¹⁰⁰⁷ Stéphane Roussel, « L'instant kantien : la contribution canadienne à la création de la "communauté nord-atlantique" (1947-1949) », dans Greg Donaghy (dir.), *Le Canada et la guerre froide, 1943-1957*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 1999, pp. 119-156.

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, pp. 142-143.

1960, est avant tout guidé par des conditions pragmatiques.¹⁰⁰⁹ En même temps, la présence canadienne en Europe assure des retombées positives, au niveau économique bien sûr mais également sur le plan politique. Elle maintient le Canada aux avant-postes sur la scène internationale et lui permet de contrebalancer l'influence américaine. En d'autres termes, c'est bien plus avec l'idéologie atlantiste que le gouvernement Trudeau opère une rupture qu'avec sa mise en œuvre au niveau politique. Avec le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, l'atlantisme semble dans un premier temps placé sous de meilleurs auspices.¹⁰¹⁰ L'effondrement du bloc soviétique donne, en effet, aux conservateurs l'occasion de réaffirmer l'importance des liens de sécurité entre les deux continents. Dans les faits, il signifie une réduction croissante puis un retrait des forces canadiennes en Europe, la Défense occupant le siège inconfortable de variable d'ajustement dans le très acrobatique équilibre du budget.

Dans les premières années de son entrée en fonction, le gouvernement Chrétien prend soin d'entretenir l'ambiguïté sur sa vision de la relation transatlantique. Le Livre blanc sur la politique étrangère canadienne, publié en 1995, illustre bien cette volonté de ne surtout pas mettre en avant une institution ou une région particulière. S'il ne fait pas grand cas de la relation de sécurité avec les États-Unis, qui se limite à un lapidaire « *notre relation de défense avec les États-Unis est garante de la sécurité des Canadiens* » et au renouvellement de l'entente NORAD. Il ne déborde pas pour autant d'ambition à l'égard du lien transatlantique. Son programme se résume en gros au « *maintien de l'engagement* » en Europe. Pourtant, on y trouve des références appuyées aux thèmes de l'atlantisme qui fait écho au discours plutôt internationaliste du ministre des Affaires étrangères de l'époque, André Ouellet.

¹⁰⁰⁹ Discours prononcé par Trudeau en avril 1969, cité dans Kim Nossal, *loc. cit.*, p. 144.

¹⁰¹⁰ On peut ainsi lire dans le Livre blanc de 1987 : « *Si l'Europe de l'Ouest était occupée, conquise ou détruite, l'avenir de ce qui resterait du monde occidental serait sombre. Il est difficile d'imaginer la place qu'occuperait le Canada dans un tel monde. Le contexte dans lequel notre pays cherche à accomplir sa destinée serait affaibli sous tous les rapports (...). Il s'ensuivait que la sécurité du Canada, dans le sens le plus large, est indissociable de celle de l'Europe* ». Cité dans Kim Nossal, *loc. cit.*, p. 149.

La stabilité de l'Europe continue d'être une importante priorité. (...) trop de liens nous unissent de part et d'autre de l'Atlantique pour que fléchisse notre engagement. Ce que nous avons en commun, c'est avant tout un système de valeurs. Nos liens économiques, culturels et humains continuent d'être intenses et dynamiques ; notre engagement dans le système international est fondé sur des objectifs communs.

La position canadienne vis-à-vis de l'OTAN est au moins aussi peu explicite. L'Alliance « *reste une organisation essentielle pour le maintien de la stabilité en Europe (...) Elle devra cependant évoluer* ». Une pirouette en guise de ligne directrice qui ne saurait étonner, compte tenu de l'absence de vision initiale du Premier ministre sur les dossiers de politique étrangère. Sur la question, ce sont peut-être les militaires qui se montrent les plus déterminés dans le Livre blanc de la défense de 1994.

Dans les faits, suite au mauvais départ lié à la crise des pêches, Ottawa s'empresse de tenter de rétablir les ponts avec les alliés européens. Un empressement qui s'explique d'autant plus que Washington vient de signer, en décembre 1995, une entente avec les quinze membres de l'Union européenne. « *Ce que nous voulons, c'est nous assurer que nous sommes positionnés pour ne pas être exclus. S'il y a des ouvertures qui se nouent avec les Américains, nous ne voulons pas que ce soit des ouvertures exclusives avec eux mais que ce soient des ouvertures qui nous impliquent aussi* », déclare ainsi André Ouellet, le ministre des affaires étrangères.¹⁰¹¹ L'inclinaison atlantiste du gouvernement Chrétien, si inclinaison il y a, se manifeste notamment sur l'aspect économique. Dans un premier temps, l'initiative du Premier ministre concernant une zone de libre-échange englobant l'UE et l'ALENA est fraîchement accueillie, par les Français notamment. Un an plus tard cependant, une entente-cadre portant sur l'ensemble des relations entre le Canada et l'UE est signée à Ottawa.¹⁰¹² Elle prend acte de la nécessité dans un contexte changeant de réactualiser les modalités du partenariat entre le Canada et l'Union européenne, définies jusqu'alors par la déclaration transatlantique de 1990.

¹⁰¹¹ Voir Jocelyn Coulon, « L'Europe devient le point de mire de la diplomatie canadienne », *Le Devoir*, 21 décembre 1995.

¹⁰¹² Voir Jocelyn Coulon, « Chrétien signe un accord avec l'Union européenne », *Le Devoir*, 18 décembre 1996.

Sur les questions de sécurité et de défense, le volontarisme atlantiste du gouvernement semble plus indécis. Le Premier ministre rappelle bien lors du sommet de l'OSCE, qui se tient à Lisbonne en décembre 1996, que « *notre engagement en Europe est un élément essentiel de la sécurité du Canada* ». ¹⁰¹³ Mais cela cache mal le fait que le lien atlantique est alors mis à rude épreuve et que le Canada n'a pas une vision claire de la marche à suivre. Face à la volonté européenne de développer une autonomie en matière de sécurité régionale, tout au long des années 1990, les dirigeants canadiens ne peuvent, en effet, faire l'économie d'une réflexion approfondie sur la relation transatlantique. Comme le souligne très justement Alex Macleod, « *Avec la relance d'une véritable politique européenne de défense (...), le Canada se trouve au pied du mur* ». ¹⁰¹⁴ Cette situation donne lieu à un discours ambigu, qui traduit bien l'ambivalence des élites dirigeantes canadiennes sur la question. D'un côté, on encourage les pays européens à prendre plus de responsabilités en matière de défense et de sécurité régionale. De l'autre, on conserve un attachement fort au statut traditionnel de l'Alliance. Le Livre blanc sur la défense de 1994 n'est d'ailleurs pas d'un éclairage limpide sur la question.

La menace monolithique qui pesait naguère sur l'Europe de l'ouest a disparu et, pour le moment, c'est aux Européens que revient avant tout la responsabilité d'assurer la défense de l'Europe. Le gouvernement attache cependant une grande importance au lien transatlantique que constitue l'OTAN. Il reconnaît également que, depuis 1990, l'Alliance a su s'adapter au contexte de l'après-guerre froide. ¹⁰¹⁵

Au Canada, cette hésitation illustre bien l'opposition entre deux approches de la question malgré leur vision commune d'un nécessaire engagement canadien en Europe.

¹⁰¹³ Jean Chrétien, Premier ministre, discours prononcé lors du sommet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Lisbonne, 2 décembre 1996.

¹⁰¹⁴ Alex Macleod, « L'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense et ses implications pour le Canada », Communication présentée lors de la conférence annuelle du Conseil de l'Atlantique du Canada, *The New European Common Security and Defense Policy. Implications for NATO and for Canada*, 16 novembre 2000, cité dans Michel Fortmann et Hélène Viau, « Le Canada et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), *loc. cit.*, p. 45.

¹⁰¹⁵ Ministère de la Défense nationale, *Livre blanc sur la Défense*, Ottawa, 1994, s.p.

La première approche, qui est également la plus traditionnelle, adopte le point de vue de l'Alliance et par la même occasion celui des États-Unis. L'Alliance est le pilier de la sécurité en Europe et doit le rester. Dès lors, toute tentative qui pourrait l'affaiblir, telle que la montée en puissance d'un second pilier par exemple, est envisagée avec inquiétude. Une position défendue notamment par les militaires et les bureaucrates de la Défense. Ken Calder fait ainsi siennes les conclusions du Livre blanc et plaide en faveur d'une réforme de l'OTAN.¹⁰¹⁶ Le second argument avancé par les tenants de cette approche réside également dans la crainte d'un affaiblissement de l'influence canadienne dans la relation transatlantique, prise dans un étau entre deux blocs. L'intégration d'un pilier européen est perçue comme un danger pour le Canada au sein de l'Alliance, qui se verrait exclu du bloc européen et assimilé à celui de son puissant voisin. Cette préoccupation sera d'ailleurs exprimée très clairement après le conflit au Kosovo, lorsque la PESD se fait de plus en plus concrète, avec une sortie remarquée du ministre Eggleton devant l'Assemblée de l'UEO fin 2000.

(...) l'OTAN demeure le principal organisme de consultation et de coordination des politiques sur les questions qui préoccupent la communauté des pays de l'Atlantique Nord (...) Par conséquent, nous aurions beaucoup de difficultés à accepter une initiative qui affaiblirait les pratiques actuelles de l'OTAN (...). Autrement dit, nous ne sommes pas favorables à tout ce qui risque d'affaiblir le lien transatlantique, comme par exemple un caucus européen au sein de l'OTAN. De notre point de vue, l'exclusion ou la marginalisation ne sont pas acceptables pour l'Alliance, ni aujourd'hui, ni demain ; la polarisation, non plus. Car s'il y avait formation d'un pôle américain et d'un pôle européen en matière de sécurité et de défense, le Canada serait pris entre deux chaises.¹⁰¹⁷

Cette position OTAN-atlantiste n'est pas exclusivement défendue par le ministère de la Défense. Même si c'est là qu'elle fait le plus consensus pour des raisons évidentes. Dans la lutte existentielle et budgétaire que se livrent les différentes bureaucraties, l'OTAN représente une question de survie pour la Défense canadienne. Cet argument est toutefois insuffisant et doit être mis en perspective avec les autres schèmes évoqués précédemment,

¹⁰¹⁶ Voir notamment Kenneth J. Calder, « Doing the things that matter : Canada and Euro-Atlantic security », *International Journal*, vol. 50, Automne 1995, pp. 701-720.

¹⁰¹⁷ Art Eggleton, ministre de la Défense, discours devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO et l'Assemblée européenne de sécurité et de défense interimaire, Paris, 7 décembre 2000.

la perception du rôle du Canada notamment, ce qui explique que dans l'entourage du Premier ministre aussi, ils soient nombreux à privilégier une lecture identique. « *Je pense que l'on devrait valoriser l'OTAN et l'utiliser autant que possible. Elle nous met au même niveau que les États-Unis dans notre relation avec l'Europe. Elle nous permet "to be in their face" ».*¹⁰¹⁸

La seconde approche s'inscrit dans une perspective plus émancipée vis-à-vis de la tutelle de l'Alliance. Une vision plus « européenne » dont le ministère des Affaires étrangères s'est souvent fait l'écho.¹⁰¹⁹ La perspective d'une PESD autonome y est perçue moins comme une menace que comme une opportunité de revoir les fondements de la coopération atlantique sur les mécanismes de la sécurité en Europe. Les tenants de cette approche insistent sur le fait que les objectifs de la PESD, également appelés les « *missions de Petersberg* », sont en parfait alignement avec les priorités canadiennes en matière de sécurité internationale. Aussi ne saurait-on s'étonner que cette vision ait été reprise et encouragée par le ministre des affaires étrangères, Lloyd Axworthy. Si le dialogue est engagé depuis fin 2000, il n'a pas encore abouti. Quoi qu'il en soit, l'important est de souligner que l'atlantisme, de la même manière que l'internationalisme d'ailleurs, ne fait pas consensus sur les formes qu'il doit revêtir. De ce point de vue, la polarisation Défense/Affaires étrangères sur la question se révèle très imparfaite dans la mesure où « *il y a une tension au sein même du MAECI entre ceux qui pensent qu'il faut utiliser l'OTAN pour tout et ceux qui pensent qu'il faut une relation spéciale avec la PESD* », explique l'un d'entre eux.¹⁰²⁰

Finalement, cette question de l'atlantisme canadien pourrait sembler symptomatique du tiraillement entre les identités nord-américaine et atlantiste, liées à un double attachement régional, qui sous-tend la politique étrangère canadienne. Un dilemme bien décrit par Marie Bernard-Meunier, ancienne ambassadrice canadienne en Allemagne, aux Pays-Bas et à l'UNESCO, lorsqu'elle écrit :

¹⁰¹⁸ Entretien, Montréal, août 2006.

¹⁰¹⁹ Voir notamment Michel Fortmann et Hélène Viau, *loc. cit.*, pp. 47-51.

¹⁰²⁰ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

Lorsque les Européens et les Américains ne sont pas sur la même longueur d'onde, nous sommes souvent plus près des positions européennes. (...) Cela dit, nos instincts européens ne se réconcilient pas toujours facilement avec notre réalité nord-américaine et les Européens sont souvent les premiers à nous le rappeler.¹⁰²¹

Concernant la crise du Kosovo, la carte atlantiste a joué à plein, moins d'ailleurs au niveau du contenu (les valeurs avec l'Europe) que de la forme (la solidarité dans l'Alliance). Et si Jean Chrétien a pu paraître parfois hésitant, nul doute que le président Clinton n'aura pas manqué de lui rappeler, à l'occasion, que la carte de membre des « clubs selects » a un prix. Pour paraphraser Wilfrid Laurier à propos du lien avec l'Angleterre, quand l'OTAN est en guerre, le Canada l'est aussi. Interrogé par le député libéral, John McKay, sur la possibilité pour les membres de l'Alliance de ne pas participer au conflit, Paul Meyer, directeur général de la sécurité internationale du ministère des Affaires étrangères répond :

D'un point de vue politique, je crois savoir...Naturellement, les gouvernements nationaux ont toujours le choix de participer ou non ; rien ne les oblige à prendre part à une opération de l'OTAN s'ils ont pris la décision souveraine de ne pas le faire. (...) Toutefois, je crois qu'une base de solidarité politique a continué de caractériser l'attitude des États membres. Vous avez aussi raison de dire qu'à tout moment, à Washington, lorsque les dirigeants se rencontreront, les États pourraient modifier la nature de leur participation.¹⁰²²

Cette dimension est fondamentale pour comprendre ce réflexe mental qui, comme le notent à juste titre Nossal et Roussel, n'est pas sans rappeler la théorie du « piège de l'alliance » (*alliance entrapment*), et conduit les élites dirigeantes canadiennes à s'aligner presque automatiquement sur les décisions de l'Alliance atlantique.¹⁰²³ « *Je n'ai jamais eu aucun doute sur le fait que le Canada participerait. (...) On est dans l'OTAN ou on ne l'est pas. On ne pouvait pas rester en dehors de ça* », explique-t-on au ministère de la Défense.¹⁰²⁴ Dès juin 1998, d'ailleurs le ministre de la défense Art Eggleton soulignait

¹⁰²¹ Marie Bernard-Meunier, « Les relations transatlantiques se conjuguent-elles au passé ? », *Options politiques*, février 2005, pp.77-81.

¹⁰²² Paul Meyer, directeur général de la sécurité internationale, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, témoignage devant le comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 22 avril 1999.

¹⁰²³ Kim Nossal et Stéphane Roussel, *op. cit.*, pp. 186-188.

¹⁰²⁴ Entretien, Ottawa, août 2006.

que le Canada n'hésiterait pas à se joindre à ses alliés américain et européen si l'OTAN décidait de déclencher des opérations militaires au Kosovo.¹⁰²⁵ Ne pas *en être* serait mal perçu. Un mauvais coup porté à l'image du « bon allié » que se donne le Canada. Les militaires ne sont d'ailleurs pas les seuls de cet avis. Interrogé sur l'envoi de troupes au sol, « *nous ne serons pas de ceux qui ne feront pas partie de l'équipe* », répondait encore Jean Chrétien en avril 1999.¹⁰²⁶ Le fait d'être « *membre d'une équipe* » que l'on ne veut pas décevoir et par rapport à laquelle on se définit, est l'une des cartes mentales majeures des élites canadiennes. Et l'un des axes principaux de sa politique étrangère qui fait d'ailleurs écho à sa « relation particulière » avec les États-Unis. Cette implication historique dans l'Alliance atlantique a créé des « *modes de raisonnement* » au niveau stratégique et des habitudes de travail au niveau tactique. Cette dimension est d'autant plus importante que les autorités canadiennes sont conscientes que la légitimité et l'existence de l'Alliance sont alors mises à mal au moment de la crise du Kosovo. C'est probablement au ministère des affaires étrangères que l'on résume le mieux la situation en expliquant que « *le consensus s'est fait aussi par le biais de l'OTAN. On est tenu de respecter certains engagements envers l'Alliance. L'optique adoptée dans la crise a été de participer dans l'Alliance tout en faisant avancer l'agenda de sécurité humaine* ». ¹⁰²⁷

Le présent chapitre avait pour objectif d'examiner les cartes mentales constitutives de l'esprit d'État, qui préside à la définition, par les professionnels, de l'intérêt national et aux décisions relatives à la politique étrangère. Il est possible d'établir une distinction entre deux dimensions principales de cet *habitus* quant à sa signification et à ses fonctions sur le comportement du professionnel de l'État. D'une part, il y a le « *sens de l'intérêt national* », qui fournit des principes de vision et de division du monde, et opère comme une sorte de guide théorique à l'usage (immédiat) des professionnels pour qu'ils soient en mesure de penser leur environnement

¹⁰²⁵ Jocelyn Coulon, « L'OTAN menace Belgrade de frappes aériennes », *Le Devoir*, 12 juin 1998.

¹⁰²⁶ « Le Canada suivra, dit Jean Chrétien », *Le Soleil*, 22 avril 1999.

¹⁰²⁷ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

international. Avoir le sens de l'intérêt national, c'est évaluer les choix du Canada et de la France à partir d'une matrice préétablie à la fois commune et réadaptée en permanence aux spécificités nationales. Pour ce qui est du sens de l'intérêt national, la crise du Kosovo a mis en exergue à la fois des ressemblances et des différences entre élites dirigeantes françaises et canadiennes. Toutes deux partagent des directions communes, qui trouvent à s'exprimer à travers notamment le rôle que chaque pays s'octroie sur la scène internationale, sa marge d'autonomie (souveraineté et indépendance) en matière de politique étrangère ou sa relation à la superpuissance américaine. De ce point de vue, en dépit d'héritages socio-historiques et politiques très différents, les professionnels de ces deux pays présentent de nombreux traits communs, au moins fonctionnellement. En revanche, ce relatif consensus autour des « objectifs » de l'État donne lieu à des interprétations très différentes quant aux moyens les plus appropriés afin de les atteindre. En d'autres termes, s'ils s'entendent à peu près sur les points d'arrivée, ils ne se rejoignent pas toujours sur le chemin à emprunter pour y parvenir. Les élites françaises ont joué, pour la plupart d'entre elles, une partition très proche de la *Realpolitik* classique. Paris va ainsi mettre un point d'honneur à exister et à le faire savoir, campant sur une conception traditionnelle de l'intérêt national. Tous les schèmes constitutifs de l'*habitus* du professionnel de l'État sont présents : le rang, l'indépendance, la teinte anti-américaine et les velléités européennes. Dans le lot, l'humanitaire fait finalement bien pâle figure. Les élites dirigeantes canadiennes conservent évidemment certains de ces principes de vision westphaliens. Le souci d'*en être* ou de réaffirmer son autonomie de décision furent tout autant une source puissante de mobilisation. L'esprit d'État s'y est néanmoins exprimé un peu différemment. Fort d'un héritage socio-historique moins « traumatisant » et d'une tradition diplomatique moins extravertie et, dans une certaine mesure, moins soucieuse des canons de la souveraineté, les responsables canadiens ont plutôt joué le jeu du bon équipier, sans faire trop de vagues. Au leadership crispé sur lesquels les élites françaises se sont arc-boutées, les élites canadiennes ont semblé très bien s'accomoder, non sans un certain enthousiasme pour quelques-uns d'entre eux du moins, d'un suivisme décomplexé. Reste que la pratique de l'intérêt national ne se limite

pas à fournir une boussole au professionnel de la politique étrangère, elle lui donne également le mode d'emploi. D'autre part, il y a en effet l'« *essence de l'intérêt national* » qui participe aussi, et peut-être surtout, d'une conception particulière des rapports entre gouvernants et gouvernés. A la différence du sens de l'intérêt national qui opère comme une grille de lecture théorique, celle-ci s'apparente davantage à un guide pratique, en ce sens qu'elle oriente la manière dont s'articule la décision dans le champ de la politique étrangère, en relation avec les autres acteurs, ceux de la société notamment. C'est cette seconde dimension que le dernier chapitre se propose d'examiner.

CHAPITRE 6

Il faut discipliner la société

Le champ de la politique étrangère est le lieu, longtemps fermé au profane, où se construisent dans la concurrence entre les professionnels autorisés et ceux qui tentent de l'être, des catégories de perception et d'expression politiquement agissantes et légitimes.¹⁰²⁸ Le chapitre précédent a montré que ces catégories – les cartes de l'intérêt national – ont, en partie, contribué à orienter et encadrer la manière dont les responsables canadiens et français ont lu la crise du Kosovo et défini les solutions pour y faire face. Dans un environnement complexe et contraignant, marqué par une interaction constante entre les intérêts, les logiques et les stratégies des différents acteurs de l'arène mondiale, certains principes hérités d'une conception traditionnelle de la politique internationale ont montré qu'ils restaient bien vivaces, contribuant ainsi à nuancer sérieusement l'image d'un conflit « *post-moderne* ». La pratique de l'intérêt national ne saurait cependant se réduire à sa fonction de boussole guidant les représentants étatiques dans le champ de la politique étrangère. En tant qu'*habitus*, l'esprit d'État est aussi et peut-être surtout un outil de pouvoir dans la relation entre gouvernant et gouvernés. Sur la scène intérieure, l'intérêt national opère alors comme une sorte de guide méthodologique, un « *appareillage théorique et technique* » à l'usage immédiat des professionnels, qui fixe les règles et les mécanismes de la décision en politique étrangère, sur la base cette fois d'une conception particulière de la relation entre le professionnel et le profane, entre le gouvernant et le gouverné.¹⁰²⁹ À travers cet encadrement des pratiques, l'idée d'intérêt national contribue ainsi à produire, reproduire et régénérer certaines manières de faire la

¹⁰²⁸ On s'inspire ici de la définition que donne Bourdieu du champ (de production) politique. Cf. Pierre Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, *op. cit.*, p. 213.

¹⁰²⁹ Voir notamment les premières pages de leur introduction consacrée à l'épistémologie et la méthodologie. Cf. Pierre Bourdieu *et. al.*, *Le métier de sociologue*, *op. cit.*, pp. 11-14.

politique étrangère. Parmi celles-ci, l'approche élitiste au fondement de l'idée d'intérêt national n'est pas des moindres, elle qui consistait précisément à l'origine à discipliner la société. Dans la perspective d'une compréhension globale de la prise de décision, des processus et des logiques qui y concourent, la question devient, dès lors, essentielle. Dans un champ qui n'a plus grand chose à voir avec ce qu'il était à l'origine, dont les acteurs, les enjeux et les dynamiques ont considérablement évolué, que reste-t-il aujourd'hui de cette fonction, à l'origine même de la pratique de l'intérêt national ?

6.1. Intérêt national et politique étrangère : une pratique élitiste ?

De manière générale, les élites dirigeantes ont, pour la plupart, longtemps partagé l'idée que la politique étrangère ne saurait être menée selon des principes tout à fait semblables à ceux qui président aux décisions de politique intérieure. Les relations extérieures de l'État, et *a fortiori* l'intérêt national, sont affaire de professionnels et il est, dès lors, préférable qu'elles soient conduites « *hors de l'influence directe et journalière du peuple* », pour reprendre les mots de Tocqueville.¹⁰³⁰ De ce point de vue, il en va de la genèse de ce champ comme de celui de l'État bureaucratique, le processus de professionnalisation s'est accompagné d'une dépossession corrélative des autres acteurs. La politique étrangère ayant été longtemps le fait de cénacles restreints, les laissés-pour-compte ont été nombreux. Cette vision élitiste, au fondement de la pratique du « domaine réservé », est au cœur du débat ancien opposant Réalistes et Idéalistes sur le lien entre politique étrangère et démocratie. Dans les dernières décennies, les nombreux travaux portant sur l'environnement de la politique étrangère et le contexte de la prise de décision ont contribué à briser le mythe d'une élite dirigeante imperméable aux influences extérieures et opérant en vase clos. Nous n'y reviendrons pas. L'ouverture des portes du Conseil des ministres restreint sur le Kosovo, le 7 avril 1999, aux caméras des journalistes français est, à cet égard, symbolique. Que celle-ci s'apparente avant tout à

¹⁰³⁰ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981, tome 1, chapitre 5, cité dans Samy Cohen, « Démocratie et politique étrangère », loc. cit., p. 4.

une entreprise de communication publique ne fait aucun doute, ce qui est déjà en soi révélateur de l'importance du facteur « opinion publique », l'image n'en est pas moins forte. Longtemps fermées aux profanes, les cellules de crise s'ouvrent désormais, non sans résistances il est vrai, aux actions et réactions des « nouveaux » acteurs, qui sont de plus en plus nombreux à réclamer à leur tour leur carte de professionnel.

Pourtant, malgré ces évolutions et si les voies qu'il emprunte et les problématiques qu'il soulève ont considérablement évolué, le débat récurrent autour de la « démocratisation » de la politique étrangère – terme assez flou qui désigne généralement l'« ouverture » du processus de développement de la politique étrangère aux acteurs non traditionnels – est loin d'être clos.¹⁰³¹ En France et au Canada, praticiens et théoriciens continuent d'ailleurs de s'opposer sur la question.¹⁰³² La formule est en outre très prisée des décideurs eux-mêmes. En janvier 1997, à l'occasion de la conférence sur le déminage humanitaire à Winnipeg, Lloyd Axworthy, évoquant le rôle des ONG dans le processus d'Ottawa sur la question des mines anti-personnelles, soutenait que l'« *on ne saurait trouver ces dernières années meilleur exemple de la démocratisation de la politique étrangère* ». ¹⁰³³ En 2002, devant l'Association du barreau canadien en 2002, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Bill Graham, affirmait à son tour que « *le Canada a été à l'avant-garde de la démocratisation de la politique étrangère grâce à la transparence* ».

¹⁰³¹ Voir notamment Mark Léonard, *The Public Diplomacy*, Londres, The Foreign Policy Centre, 2002.

¹⁰³² Au Canada, voir notamment Mark Neufeld, « Democratization in/of Canadian Foreign Policy : Critical Reflections », *Studies in Political Economy*, vol. 58, printemps 1999, pp. 97-119; Maxwell Cameron, « Democratization of Canadian Foreign Policy : The Ottawa Process », dans Maxwell Cameron et al., *To Walk without Fear : The Global Movement to Ban Landmines*, Don Mills, Oxford University Press, 1998, pp. 427-447; Alex Macleod, « Démocratie et politique étrangère: éléments pour un cadre théorique », *Revue internationale de politique comparée*, avril 1997; Maxwell A. Cameron et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy*, Ottawa, Carleton University Press, 1995; et notamment Kim Richard Nossal, « The Democratization of Canadian Foreign Policy : The Elusive Ideal », dans Maxwell A. Cameron et Maureen Appel Molot (dir.), op. cit., pp. 63-82. En France, voir Samy Cohen, « Démocratie et politique étrangère », loc. cit.; Dario Battistella, « De la démocratie en politique extérieure : Après guerre froide et domaine réservé », *Le Débat*, no. 88, janvier-février 1996.

¹⁰³³ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, notes pour une allocution à l'occasion de la conférence sur le déminage humanitaire et l'assistance aux victimes de mines terrestres, Winnipeg, 31 janvier 1997.

et à la participation d'acteurs non traditionnels ». ¹⁰³⁴ Pourquoi une telle vogue ? Si les conditions de définition et de mise en œuvre de la politique étrangère aujourd'hui n'ont que peu à voir avec celles du début du siècle, les fondements philosophiques de la discussion demeurent, pour une partie d'entre eux tout du moins, valables. En dépit de changements notables dans le comportement des professionnels, certaines traces de l'élitisme subsistent et cette conception tend à se pérenniser sous des formes plus subtiles, au cœur desquelles l'idée d'intérêt national continue de jouer un rôle clé.

Au rang des acteurs non traditionnels écartés du processus décisionnel en politique étrangère, deux d'entre eux méritent d'être évoqués ici en raison de leur rôle ou de leur absence de rôle dans la gestion de la crise du Kosovo. Il s'agit du député et du citoyen. L'un et l'autre, pourtant réputés acteurs centraux de toute société démocratique moderne et au demeurant omniprésents dans le champ politique, se sont vus de longue date dépossédés des instruments de production du discours autorisé et légitime sur la politique étrangère. Un constat qui n'a rien de très nouveau et problématique ancienne et bien connue des gouvernements, comme en témoigne l'énoncé de politique étrangère du Canada de 1995, qui rappelle ainsi :

Plus que jamais, il importe que les Canadiens participent largement au processus d'établissement de la politique étrangère. Le gouvernement veillera à dialoguer systématiquement avec les Canadiens sur tous les aspects de la politique étrangère (...) et fera plus souvent appel au Parlement pour la préparation et la formulation des politiques. ¹⁰³⁵

Si la définition de l'acteur parlementaire ne pose pas de problème, celle de l'acteur citoyen prête en revanche, davantage à discussion, comme nous le verrons. Quoiqu'il soit, les dernières décennies et l'ouverture souvent évoquée des processus de formulation de la politique étrangère, ont-elles redonné à ces deux acteurs la place que l'on pourrait penser être la leur dans une démocratie représentative ? A la lueur du Kosovo, la réponse est loin d'être évidente. Force est même d'admettre que, dans ce type de situation dite de « crise », la seule évocation de l'intérêt national ou de la nation en armes semble suffire à

¹⁰³⁴ Bill Graham, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, notes pour une allocution devant l'Association du barreau canadien, Ottawa, 30 mai 2002.

¹⁰³⁵ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, 1995, p. iii.

elle-seule à justifier une sorte d'« état d'exception » vis à vis de cette ouverture démocratique et le retour (la perpétuation) à une tradition politique bien enracinée dans l'esprit d'État en France et au Canada, qui repose sur une lecture singulière des rapports entre gouvernants et gouvernés. Ce sont ces problématiques que les développements ci-dessous proposent d'examiner, moins d'ailleurs dans l'optique d'alimenter le débat sur une nécessaire démocratisation de la politique étrangère, que dans la perspective d'éclairer les dynamiques de la décision.

6.1.1. *Le Parlement marginalisé*

Parmi les tendances fortes et plutôt constantes dans le processus d'élaboration de la politique étrangère, en France et au Canada, le rôle marginal du Parlement (lorsqu'il est étudié) est presque unanimement reconnu par les analystes. La politique extérieure est avant tout conduite par le pouvoir exécutif et en premier lieu, à partir du sommet de l'État.

Les gouvernements canadiens, au moins ceux qui, comme cela est habituellement le cas, détiennent une majorité, continuent d'être relativement libres de prendre les décisions qu'ils jugent à propos et de ne pas tenir compte des avis du Parlement – même s'il s'agit de recommandations émanant de tous les partis – selon leur bon vouloir.

analysait encore récemment Gerald Schmitz.¹⁰³⁶ Au Canada, en effet, comme dans la plupart des démocraties parlementaires mais avec les spécificités du modèle de Westminster en plus, la logique qui prévaut est celle d'une quasi-omnipotence du gouvernement.¹⁰³⁷ Dans un essai datant de 2002, dans lequel il compare le Parlement à

¹⁰³⁶ Gerald Schmitz, « Les Livres blanches sur la politique étrangère et le rôle du Parlement du Canada : un paradoxe qui n'est cependant pas sans potentiel », *Études internationales*, vol. 37, no. 1, mars 2006, p. 92.

¹⁰³⁷ Voir par exemple Gerald Schmitz, « Les Livres blanches sur la politique étrangère et le rôle du Parlement du Canada », *loc. cit.* pp. 91-120; Douglas L. Band et Roy Rempel, « A Vigilant Parliament. Building Competence for Effective Parliamentary Oversight of National Defence and the Canadian Armed Forces », *Enjeux publics*, vol. 5, no. 1, février 2004; Roy Rempel, *The Chatter Box. An Inside's Account of the Irrelevance of Parliament in the Making of Canadian Foreign and Defence Policy*, Toronto, Breakout Educational Network, 2002; et aussi, John English, « The Member of Parliament and Foreign Policy »,

un « moulin à paroles » (chatterbox), Roy Rempel déplore que « *les parlementaires ne jouent à peu près aucun rôle et ne font qu'apposer leur cachet à tout ce que le gouvernement veut faire* ». ¹⁰³⁸ Le constat semble pouvoir s'appliquer tout aussi bien en France où « *il n'est pas question d'équilibre des pouvoirs : l'inclinaison se fait sans conteste en faveur du président de la République* ». ¹⁰³⁹ Cette conception de la politique étrangère autour d'un État fort, gouverné par un leader incontesté, chef de l'armée et de l'administration constitue la clé de voûte de l'héritage gaullien. ¹⁰⁴⁰ Un héritage dont ses successeurs ont su plutôt bien s'accommoder. « *L'intérêt vital se suffit à lui-même, puisque le chef d'État en est juge* », déclarait ainsi François Mitterrand. ¹⁰⁴¹ Par la suite, si les périodes de cohabitation ont obligé Jacques Chirac à plus de retenue, les interludes ont permis de constater qu'il avait fait sienne cette vision. Cette marginalisation du Parlement est encore plus palpable quand il est question du recours à la force et de l'envoi de troupes à l'étranger.

Ni en France ni au Canada, le gouvernement n'est formellement tenu de soumettre l'envoi de troupes hors du territoire national à une procédure d'autorisation parlementaire préalable. En France, en vertu de l'article 35, seule la « *déclaration de guerre* » requiert une telle autorisation. La disposition est toutefois restée sans application en raison d'une interprétation restrictive dont les responsables politiques, toutes tendances confondues, ont usé et que le Premier ministre français fera d'ailleurs sienne lors de la crise du Kosovo, en soutenant que cet article concerne seulement l'hypothèse d'une guerre classique. En d'autres termes, dans le cas de la guerre du

dans Fenn Osler Hampson et Maureen Appel Molot (dir.), *Canada Among Nations 1998. Leadership and Dialogue*, Ottawa, Carleton University Press, 1998, pp. 69-80.

¹⁰³⁸ Roy Rempel, *The Chatter Box*, op. cit., p. 16.

¹⁰³⁹ Marie-Christine Kessler, op. cit., p. 52.

¹⁰⁴⁰ Sur le rôle du Parlement dans la politique étrangère française, voir Marie-Christine Kessler, « Le Parlement » (chapitre 3), op. cit., pp. 51-72 ; *L'Assemblée nationale et les relations internationales*, Assemblée nationale, coll. « Connaissance de l'Assemblée » (II), septembre 1998 ; Patrick Gaia, « Les actes internationaux devant le Parlement », dans Dmitri Georges Lavroff (dir.), *La conduite de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1995, pp. 27-63 ; Guy Caracassonne, Olivier Duhamel, Yves Mény, « Pouvoirs-débat : Parlement et démocraties en guerre », *Pouvoirs*, numéro spécial, « La France en guerre », no. 58, 1991.

¹⁰⁴¹ Cité dans Dario Battistella, *Le discours de l'intérêt national*, op. cit., p. 101.

Kosovo, qu'elle fut limitée ou non, l'usage de la force n'a jamais été soumis à l'approbation préalable du Parlement.¹⁰⁴² Au Canada, si certains députés profitent de l'absence de loi écrite sur la question pour invoquer la tradition démocratique, la pratique institutionnelle leur donne finalement peu d'arguments. « *Le cabinet fédéral peut, sans consulter le Parlement ni obtenir son approbation, engager les Forces canadiennes dans des opérations à l'étranger* », rappelle ainsi un rapport parlementaire publié en 2004.¹⁰⁴³ Exaspéré par les critiques dont son gouvernement fait l'objet lors de la guerre du Kosovo, le ministre Don Boudria soutiendra dans des termes assez vifs que c'est plutôt la règle inverse qui prévaut. « *Ceux et celles qui prétendent, qui éditorialisent, qu'il y a une sorte de prérequis, une tradition ou une obligation constitutionnelle de débat, c'est de la foutaise!* ». ¹⁰⁴⁴ En la matière, les faits ont tranché et la gestion de la crise du Kosovo a livré son verdict. En France, il n'y a pas eu d'autorisation parlementaire ni de débat préalable et le Premier ministre, qui participait aux côtés du Président au Sommet de Berlin, ne s'est présenté devant l'Assemblée nationale que trois jours après le déclenchement des opérations. Pas de vote ni de débat non plus au Canada, tout juste une déclaration lapidaire du Premier ministre aux Communes dans les minutes suivant les premières frappes.¹⁰⁴⁵ Dont acte ou « *prendre note* » dans le jargon parlementaire canadien. Reste que si la règle veut qu'il n'y ait aucune obligation, la démarche des gouvernements n'est pas passée inaperçue et a engendré son lot de frustration, comme toujours en pareil cas, de la part de certains parlementaires et observateurs.

Parmi les arguments avancés à charge contre le gouvernement, ils sont nombreux à s'être référés aux expériences précédentes récentes. Les analogies avec la guerre du Golfe se multiplient et, en l'espèce, nombreux sont ceux qui dénoncent un

¹⁰⁴² Ce qui fut également le cas de ses prédécesseurs. Pour la Bosnie en 1995, c'est le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, avec son homologue britannique, qui propose en avril la création d'une force de réaction rapide. Et dès sa prise de fonction, le Président Chirac décide de gérer directement la crise de Bosnie.

¹⁰⁴³ Michael Dewing et Corinne McDonald, *Déploiement à l'étranger des forces canadiennes : rôle du parlement*, Service d'information et de recherche parlementaires, Ottawa 14 septembre 2004.

¹⁰⁴⁴ Gilles Toupin, « C'est de la foutaise ! », *La Presse*, 15 avril 1999.

¹⁰⁴⁵ Manon Cordellier, *Le Devoir*, 25 mars 1999.

recul démocratique. Au Canada, le gouvernement Mulroney avait tenu trois débats sur la crise et « *présenté à chaque fois une motion en bonne et due forme* », rappelle ainsi Manon Cordellier, faisant remarquer au passage que l'opposition libérale – dont le chef était Jean Chrétien et le porte-parole en matière d'affaires étrangères, Lloyd Axworthy – avait alors exigé de la Chambre qu'elle condamne le gouvernement de ne pas s'être plus tôt « *acquitté de son devoir légitime de consultation et de débat* ». ¹⁰⁴⁶ L'exception qui confirme la règle sans doute. En France, « *la participation à la guerre du Golfe, en janvier 1991, avait donné lieu à un débat solennel dans les deux chambres. Et nous avons procédé à un vote. C'est la seule procédure acceptable en démocratie, quoi qu'on pense de la décision finale* », s'insurge le secrétaire général du Parti communiste, Robert Hue ¹⁰⁴⁷ Certes, le Premier ministre de l'époque avait-il engagé la responsabilité du gouvernement sur cette question, et même si l'article 35 n'avait pas été utilisé, la représentation avait été associée à la décision présidentielle par un débat et un vote, dont le Président Mitterrand avait toutefois précisé qu'il ne serait pas suspensif. ¹⁰⁴⁸

Dans les différents hémicycles, le moins que l'on puisse dire est que la méthode employée par le gouvernement dans la crise du Kosovo n'est pas du goût des parlementaires. « *Les libéraux ont peur du Parlement* », titre ainsi *Le Devoir*, reprenant les propos du député conservateur, André Bachard. ¹⁰⁴⁹ Le même André Bachard ne se montre pas tendre à l'endroit du gouvernement lors de la première séance conjointe du Comité de la défense et du Comité des affaires étrangères :

Le Canada est en guerre sans que le Parlement n'ait jamais voté afin de donner au gouvernement un mandat pour une intervention militaire de cette envergure, justifiée ou non. Jamais le Parlement ne s'est prononcé. Il y a seulement eu des débats de quelques heures,

¹⁰⁴⁶ Manon Cordellier, « Les libéraux ont peur du Parlement », *Le Devoir*, 12 avril 1999. Par ailleurs, Brian Mulroney ne s'est pas privé de l'occasion d'épingler à son tour le gouvernement Chrétien en réclamant « un débat très ouvert, prolongé et vigoureux à la Chambre des communes et au pays au sujet de la poursuite de cette politique ». Cf. Marie Tison. « Mulroney réclame un débat vigoureux sur le Kosovo », *La Presse*, 28 avril 1999.

¹⁰⁴⁷ Robert Hue, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁴⁸ Pour un débat sur cette question à l'époque, voir Guy Carcassonne *et al.*, « Pouvoirs-débat : Parlement et démocratie en guerre », *loc. cit.*

¹⁰⁴⁹ Manon Cordellier, « Les libéraux ont peur du Parlement », *Le Devoir*, 12 avril 1999.

mais le Parlement ne s'est pas prononcé. Vous savez très bien, mais je vous le rappelle en toute estime, que le Parlement parle avec des votes, et non pas avec des débats stériles.¹⁰⁵⁰

Quelques jours plus tard, c'est au tour du député réformiste de prendre le ministre des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, à parti sur la question du vote et de l'envoi de troupes au sol.

Vous dites que le nombre de parties prenantes a largement augmenté et (...) que « le gouvernement est déterminé à faire participer les citoyens à l'élaboration de la politique étrangère et de la politique commerciale ». C'est très louable. (...) Mais comment concilier cette déclaration et le fait que, cette semaine, nous avons demandé un vote sur une chose aussi importante aux yeux des Canadiens que l'envoi possible de troupes en Yougoslavie dans une situation de conflit...Comment pouvez-vous concilier ces deux points de vue contradictoires, le fait que vous voulez un engagement et le fait qu'il y ait davantage de parties prenantes alors qu'on ne nous permet pas de voter sur une question aussi fondamentale ?¹⁰⁵¹

Il est d'ailleurs imité par Daniel Turp, le député bloquiste, qui, pour l'occasion, honore la réputation d'« empêcheur de gouverner en rond » du BQ en chambre.

Au sujet des votes, vous dites que nous sommes un régime parlementaire où l'exécutif gouverne. (...) Vous dites que nous ne sommes pas un régime républicain. (...) Pourquoi ne voulez-vous pas l'appui de la Chambre au sujet de troupes ? Parce que nous sommes dans un régime où le gouvernement devrait prendre toutes les décisions, sans avoir recours à l'approbation du Parlement sur des questions aussi importantes que celles-ci ? (...) C'est une discussion substantielle : le Parlement doit avoir voix au chapitre, pas seulement le gouvernement, et pas seulement dans le cadre de débats. (...) C'est pourquoi à mon avis la pratique doit changer et le Parlement, comme d'autres parlements du monde, doit être un participant.¹⁰⁵²

Si d'autres députés canadiens se montrent inquiets de la situation, c'est assurément en France que le débat est le plus virulent.¹⁰⁵³ En ouverture de la séance du 26 mars 1999, avant même que le ministre des Affaires étrangères ne prononce son allocution devant le Sénat, Christian Poncelet, son président, donne le ton :

¹⁰⁵⁰ Compte-rendu général, Séance conjointe du Comité de la défense nationale et du Comité des affaires étrangères et du commerce international, Ottawa, 31 mars 1999.

¹⁰⁵¹ Bob Mills, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 15 avril 1999.

¹⁰⁵² Daniel Turp, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 15 avril 1999.

¹⁰⁵³ Pour une présentation assez complète des débats à la Chambre des communes à l'occasion de la crise du Kosovo, voir Roy Rempel, « Sleepwalking to War : Parliament and the Kosovo Crisis » (chapitre 2) et « Parliament during the war » (chapitre 3), *op. cit.*, pp. 40-72 et pp. 73-93.

(...) cette séance peut être considérée comme tardive au regard des événements. Je le regrette, car sa tenue avant le début des opérations aurait permis à la représentation nationale d'exercer le rôle constitutionnel qui est le sien dans une démocratie représentative : la discussion et le contrôle de la politique du Gouvernement, a fortiori quand il s'agit d'actes aussi graves qu'une opération militaire extérieure.¹⁰⁵⁴

Dans le même temps, à l'Assemblée nationale, il est fait feu de tout bois sur le Premier ministre. Au premier rang, Claude Goasguen, député du Groupe Démocratie libérale, ne cache pas son agacement :

Et, avant même de débattre, nous aurions aimé être informés. Cela présentait-il tant de difficultés ? Est-il normal que des députés, y compris ceux siégeant à la commission des affaires étrangères, apprennent par les médias les événements et les déclarations du gouvernement ? (...) La force et la grandeur des démocraties résident dans l'information et le débat, même et surtout si celui-ci est difficile, même et surtout dans les circonstances les plus difficiles. (...) Nous sommes aujourd'hui amenés à débattre à propos d'une opération militaire qui est déjà engagée. Je rappelle qu'elle a été engagée sans consultation de la souveraineté nationale. Le refus du Gouvernement, ne serait-ce que d'informer la représentation nationale, constitue un recul par rapport à 1991. (...) La convocation du débat d'aujourd'hui, quarante-huit heures après le début des opérations nous met également en retrait par rapport à nos propres partenaires et alliés. (...) Il eût été souhaitable que l'Assemblée nationale fût saisie avant pour pouvoir se prononcer. C'eût été conforme à notre droit et à nos traditions démocratiques. Et nous ne souhaitons pas, monsieur le Premier ministre, que votre thèse de l'engagement extérieur fasse jurisprudence.¹⁰⁵⁵

Pour le Rassemblement pour la République (RPR), le député Jean-Bernard Raimond se montre étonnement discret – une façon sans doute de ne pas mettre « son » Président de la République dans l'embarras – et se contente d'un sibyllin « *nous vous donnons acte des motifs de la date qui a été choisie* ». ¹⁰⁵⁶ Paradoxalement, c'est de la gauche que viennent les critiques les plus dures. Si le député socialiste, Jean-Marc Ayraud, admet, avec toute la nuance qui sied à un député de la majorité gouvernementale, que « *même si la Constitution a bien été respectée à la lettre (...), reconnaissons que l'évidente et nécessaire consultation parlementaire n'a peut-être pas été suffisante* », les autres

¹⁰⁵⁴ Christian Poncelet, intervention au Sénat lors des questions au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁵⁵ Claude Goasguen, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁵⁶ Jean-Bernard Raimond, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

membres de la majorité plurielle ne font pas preuve de la même retenue.¹⁰⁵⁷ Pour Robert Hue, député et secrétaire national du Parti communiste,

Il est sans précédent, je pense, que le Parlement ne soit pas consulté alors que le pays entre en guerre. C'est une décision majeure, une des plus graves, si ce n'est la plus grave, qu'un pays, qu'un peuple, ait à prendre. (...) Aujourd'hui, des soldats français sont engagés dans des opérations militaires et la représentation nationale est mise devant le fait accompli. Le précédent créé est ainsi grave.¹⁰⁵⁸

Plus virulente encore, l'intervention de la députée Vert Marie-Hélène Aubert qui s'exprime en ces termes :

À notre consternation se mêle la colère (...) de constater à quel point la démocratie, notre démocratie, a été bafouée dans cette affaire. Le Parlement n'est consulté qu'aujourd'hui alors que les frappes aériennes ont commencé depuis bientôt trois jours. (...) Si la Constitution de la Ve République n'est plus adaptée, il faudrait s'attaquer rapidement à l'élaboration d'une nouvelle constitution pour une VIe République qui redonne enfin son rôle au Parlement (...).¹⁰⁵⁹

Par la suite, lors de la séance du 27 avril, le socialiste Paul Quilès, président de la commission de la Défense nationale et des Forces armées, à qui est donné pour la première fois l'occasion d'intervenir en séance publique depuis le début de la guerre, revient à la charge.

Une action militaire est d'autant plus efficace qu'elle a l'adhésion de la nation. Et dans un système démocratique, la nation exprime son adhésion non par les sondages ou par les débats organisés dans les médias, mais au Parlement. C'est la vocation même de l'institution parlementaire de décider, devant les citoyens et en leur nom, de la légitimité de l'action militaire, après un débat public et contradictoire. Le parlement donne alors aux militaires engagés dans l'action un soutien irremplaçable. Il les assure que leur mission, avec toutes ses difficultés et ses dangers, leur a bien été confiée par la nation.¹⁰⁶⁰

Applaudi sur les bancs du groupe socialiste et sur certains des groupes communiste et Radical, Citoyen et Vert, Paul Quilès conclut en enjoignant le gouvernement de

¹⁰⁵⁷ Jean-Marc Ayraud, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁵⁸ Robert Hue, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁵⁹ Marie-Hélène Aubert, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁶⁰ Paul Quilès, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions d'actualité au gouvernement, Paris, 27 avril 1999.

« répondre aux questions qui existent dans notre peuple lui-même ». La réponse de Lionel Jospin ne se fait pas attendre et prend la forme d'une « *petite malice* », selon les propres mots du Premier ministre, en rappelant à Paul Quilès que ses « *premières réflexions résultent en partie de (son) impulsion de président de la Commission de la défense nationale je ne dis pas de ministre de la défense nationale* ». ¹⁰⁶¹ Une manière, à peine voilée, de suggérer au député socialiste qu'il devrait cesser de se prendre pour le ministre de la Défense qu'il n'est plus, et de rappeler au passage que conformément à la pratique institutionnelle, ces questions relèvent de l'exécutif et seulement de lui.

Face à cette levée de boucliers, les gouvernements des deux pays se défendent d'abord de ne pas avoir tenu le Parlement informé. « *Je vous rappelle que mardi, devant vous, j'ai indiqué clairement que la France était déterminée à prendre toute sa part à l'action militaire (...) et que cela engagerait des forces françaises (...). Ce faisant, j'ai désigné très clairement le processus dans lequel nous étions en train de nous engager* », estime le Premier ministre français. ¹⁰⁶² Un argumentaire identitique est privilégié outre-atlantique où le gouvernement canadien, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, se prévaut d'un « *appui unanime* » de la Chambre lors d'un débat spécial sur la question du Kosovo au mois d'octobre 1998. ¹⁰⁶³ A cette occasion, Lloyd Axworthy avait clairement indiqué que « *l'OTAN est prête à mettre en œuvre un certain nombre d'actions visant à montrer à Milosevic qu'il est allé trop loin (...) notamment des frappes aériennes contre les capacités de l'armée et de la police yougoslaves* ». ¹⁰⁶⁴ Trois semaines plus tard, dans le même hémicycle, si Jim Wright, le porte-parole du MAECI réitérait que « *la menace qui plane au-dessus du président Milosevic n'a jamais été aussi grave* », les concessions accordées par les autorités yougoslaves avaient toutefois adouci

¹⁰⁶¹ Lionel Jospin, réponse à une question d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹⁰⁶² Lionel Jospin, réponse à une question d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁶³ Lloyd Axworthy, réponse à une question lors du débat spécial à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹⁰⁶⁴ Lloyd Axworthy, intervention lors des débats à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

le ton des responsables canadiens.¹⁰⁶⁵ A son crédit, et à la différence des autorités françaises, le gouvernement canadien a pris très tôt les devants en organisant un débat spécial à la Chambre des communes, au cours duquel la question de l'intervention militaire a effectivement été discutée. Si tant est que l'on puisse parler de réelles « discussions », celles-ci nécessitant une préparation minimale du dossier que les députés, informés seulement 24 heures avant du débat, n'ont pas pu avoir.¹⁰⁶⁶ Quoiqu'il en soit, dans un cas comme dans l'autre, il n'y a pas eu d'autorisation ni même d'appui formel. Afin d'apaiser la représentation nationale, les deux gouvernements vont se montrer aussi rassurants que possible sur leur « *volonté de transparence* », se déclarant par exemple conscients de la « *nécessité d'améliorer la qualité de l'information et de l'échange* » avec le Parlement.¹⁰⁶⁷

Dans les faits, au cours des semaines suivant le début de la guerre, les débats en chambre sont effectivement plus nombreux et les auditions des ministres et autres professionnels de l'État impliqués dans la gestion de la crise devant les commissions spécialisées se multiplient.¹⁰⁶⁸ Lorsque la possibilité d'une opération terrestre se profile, les gouvernements canadien et français s'empressent d'assurer que si l'hypothèse venait à se confirmer, le Parlement serait consulté. S'il est indéniable que les gouvernements ont joué le jeu de la représentation nationale tout au long du conflit, il s'agit surtout d'un exercice poli d'information et de catharsis pour les députés, leur influence réelle sur les choix de l'exécutif restant faible. Bien que le rôle d'information et de critique soit plus prononcé au niveau des commissions ou comités spécialisés, le caractère non public des débats en audience restreinte permettant des prises de position plus fermes et des discussions plus ouvertes comme c'est le cas en France par exemple, l'impression laissée est celle d'un parlement largement tenu à l'écart du processus décisionnel et souvent

¹⁰⁶⁵ Jim Wright, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 28 octobre 1998.

¹⁰⁶⁶ Roy Rempel, *op. cit.*, p. 53.

¹⁰⁶⁷ Lionel Jospin, réponse à une question d'actualité au gouvernement à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹⁰⁶⁸ Dans le même temps, en France, le ministre de la Défense, Alain Richard, présente début 1999, des mesures visant à favoriser l'information parlementaire sur les opérations extérieures.

privé de ses prérogatives. « *En matière de politique étrangère, le Parlement ne remplit son rôle ni de forum démocratique ni de contrôle parlementaire* », conclue sans hésiter Hélène Tourard, à propos du processus décisionnel en France.¹⁰⁶⁹ Il a d'ailleurs fallu attendre des événements aussi dramatiques et politiquement sensibles que le génocide au Rwanda pour les Français ou la torture en Somalie pour les Canadiens pour voir les parlementaires tenter d'exercer, entre 1995 et 1998, un droit de regard sur les interventions de leurs militaires à l'étranger. Mais même dans ces rares cas, il s'agit d'un « contrôle » *ex post facto* et non d'un rôle en amont de la décision. En France, « *le parlement exerce son rôle de contrôle avec une timidité indigne d'une démocratie* », conclue Samy Cohen.¹⁰⁷⁰ La remarque est valable aussi côté canadien où « *les parlementaires ne jouent pas non plus de rôle effectif dans la supervision des activités du gouvernement, dans aucun secteur* ». ¹⁰⁷¹ En dépit des efforts réels manifestés par les gouvernements français et canadien pour tenir les parlementaires informés du déroulement des opérations au Kosovo, la représentation nationale n'a jamais été impliquée dans le processus décisionnel, ni au moment du déclenchement des frappes ni au niveau du suivi des opérations sur le terrain. En comparaison de leurs homologues américains, les députés français et canadiens sont loin de jouer le rôle de contrepouvoir qui pourrait (devrait) être le leur.¹⁰⁷²

Dans la dialectique du professionnel et du profane, le député change de statut lorsqu'il passe du champ de la politique à celui de la politique étrangère. De professionnel à part entière dans le premier, il est relégué au rang de profane dans le second. A cet égard, on pourrait se demander avec Schmitz

¹⁰⁶⁹ Hélène Tourard, « La France dans le crise du Kosovo : Cohabitation et processus décisionnel », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 203.

¹⁰⁷⁰ Samy Cohen, « Politique étrangère et démocratie », *loc. cit.*, p.9.

¹⁰⁷¹ Roy Rempel, *op.cit.*, p. 16.

¹⁰⁷² Sur le poids du Congrès américain en politique étrangère, voir notamment Thomas E. Mann (dir), *A Question of Balance. The President, the Congress and Foreign Policy*, Evanston, The Brookings Institution, 1990; et, David Leyton-Brown, « The Role of Congress in the Making of Foreign Policy », *International Journal*, vol. 38, hiver 1982-83, pp. 59-76.

(...) comment il se fait que la théorie de la responsabilité démocratique au moyen d'un système parlementaire puisse être si facilement écartée lorsqu'on en vient au travail sérieux d'élaboration officielle de la politique étrangère de l'État. Alors que la population participe davantage à l'élaboration de la politique étrangère depuis quelques décennies, pourquoi continue-t-on de tant remettre en question les efforts déployés en vue de démocratiser la politique étrangère du Canada ?¹⁰⁷³

Assurément, le mode opératoire consistant à agir en dehors de tout contrôle parlementaire est enraciné dans l'habitus des professionnels de l'État. Non pas qu'ils le considèrent souhaitable d'un point de vue politique, encore que certains d'entre eux ne cachent pas leur méfiance vis-à-vis des députés. « *Ce type de décision est exécutoire et nécessite une centralisation. La démocratie exige que l'exécutif prenne ces décisions* », explique ainsi un responsable canadien.¹⁰⁷⁴ De manière générale, ils sont néanmoins nombreux à déplorer « *l'absence de débat qui est une tradition bien française* » ou à prôner le « *besoin de parlementarisme en France* ». ¹⁰⁷⁵ Un plaidoyer qui, en pratique, ne les empêche pas de se montrer un peu moins enclins au dialogue à l'extérieur du cénacle. En France, si la cohabitation a obligé les uns et les autres à la délibération, celle-ci devait rester « *entre professionnels* », pour reprendre les mots de l'un d'entre eux.¹⁰⁷⁶ Ce mode opératoire s'apparente finalement à une sorte de nécessité incarnée, principes de réalité et d'efficacité intériorisés avec lesquels il leur est difficile de rompre, sous peine de risquer de mettre en cause leur statut de professionnel. En d'autres termes, l'intérêt national a été et sera sans doute encore longtemps appréhendé d'emblée par le professionnel comme un principe (légitime) de limitation de la démocratie. Une tendance que l'on retrouve également au niveau de la société civile.

6.1.2. Clôre le débat public ou l'orienter ?

Dans la crise du Kosovo, le citoyen *lambda* passe pour avoir été représenté et entendu à travers l'opinion publique. Ils sont nombreux, praticiens et théoriciens à avoir

¹⁰⁷³ Gerald Schmitz, *loc. cit.*, p. 96.

¹⁰⁷⁴ Entretien, Montréal, août 2006.

¹⁰⁷⁵ Entretiens, Paris, juillet 2006.

¹⁰⁷⁶ Entretien, Paris, juillet 2006.

souligné le poids et l'influence de l'opinion publique et des médias – confondant le plus souvent les deux – sur les choix des dirigeants français et canadiens.

Parmi les leçons que l'on peut tirer de la guerre au Kosovo, il en est une qui concerne toutes les démocraties. Faire la guerre n'est pas chose aisée. (...) Gouvernements et états-majors sont sous le contrôle constant de l'opinion publique et des médias. En réalité l'opinion exerce sur le gouvernement le contrôle politique dévolu par la Constitution au Parlement, que ce dernier ne peut pas toujours exercer du fait de la solidarité majoritaire.

écrit Pascal Boniface.¹⁰⁷⁷ Si la première affirmation est indiscutable, la seconde nous semble, en ravanche, devoir être sérieusement nuancée, non seulement pour les raisons signalées dans le chapitre 2, mais également à la lueur de la pratique de l'intérêt national, telle qu'elle s'est articulée dans ce cas de figure.

En introduction de ce chapitre, on a évoqué l'hypothèse d'une « démocratisation de la politique étrangère », dont de nombreux auteurs se sont fait l'écho au Canada et, dans une moindre mesure, en France. Celle-ci se caractériserait notamment par l'ouverture du dialogue, autrefois concentré au niveau des instances gouvernementales, aux acteurs de la société civile. Si le gouvernement Chrétien n'a pas réformé en profondeur l'action parlementaire en matière de politique étrangère, il est ainsi reconnu pour avoir tenté d'instaurer de nouveaux mécanismes de consultation avec la population canadienne.¹⁰⁷⁸ Il a, par exemple, mis sur pied un forum annuel sur la politique étrangère et confié au Centre canadien pour le développement de la politique étrangère le mandat d'établir un pont entre les instances gouvernementales et la société civile.¹⁰⁷⁹ Il ne s'agit pas ici d'évaluer les arguments des uns et des autres, quant à savoir si l'hypothèse d'une telle « ouverture démocratique » est fondée, ni même si elle est souhaitable. De la même manière, faute de s'engager dans une réelle discussion autour du terme « société civile », nous l'employons ici dans le seul but de distinguer un troisième niveau de représentation politique, à côté de ceux du gouvernement et du parlement, qui est celui du citoyen, censé

¹⁰⁷⁷ Pascal Boniface, *Les leçons du Kosovo*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁷⁸ Voir, par exemple, Tim Draimin et Betty Plewes, « Civil Society and the Democratization of Civil Society », dans Maxwell Cameron et Maureen Appel Molot, *op. cit.*, pp. 63-82.

¹⁰⁷⁹ Steven Lee, « Beyond Consultations : Public Contribution to Making Foreign Policy », dans Fenn Osler Hampson et Maureen Appel Molot (dir.), *op. cit.*, pp. 56-67.

constituer l'alpha et l'oméga de toute démocratie moderne. La question est alors de savoir quel a pu être son rôle à la lueur de la crise du Kosovo ? Cette dernière a-t-elle donné lieu à l'expression de cette ouverture du dialogue en politique étrangère ou l'a-t-elle, au contraire, démentie ? En guise de réponse, il semble qu'il faille être prudent. Si la gestion de la crise a révélé une prise en compte du public par les professionnels de l'État, la décision et les choix ont, en revanche, confirmé sous certains aspects l'hypothèse voulant que la pratique de l'intérêt national et de la politique étrangère, dans le cas des interventions militaires, ait un caractère élitiste.

Dans le cas du Kosovo, le débat public est clos avant même d'avoir commencé. Dès lors qu'ils consentent, à l'automne 1998, à lancer les travaux de planification de l'OTAN, les dirigeants français et canadiens ont décidé que le recours à la force était une solution sinon inévitable à tout le moins, acceptable. Dans cette perspective, le débat à la Chambre des communes en octobre 1998 peut être lu comme un exercice, si tant est que les députés s'en soient fait les relais, visant non pas à consulter les citoyens mais à les informer *a posteriori* de la position du gouvernement sur la question. Lorsque au début de l'année 1999, le processus de Rambouillet est mis sur pied, il ne fait aucun doute que les responsables politiques et bureaucratiques savent qu'en cas d'échec des négociations, l'alternative sera militaire. En d'autres termes, la logique de guerre a été échaudée progressivement sans qu'à aucun moment, il n'y ait eu de consultation préalable sous quelque forme que ce soit. « *La décision essentielle, la « vraie », est en amont. Ce n'est pas celle d'engager les forces mais le moment où l'on décide de menacer par l'emploi de la force* », explique ainsi ce responsable français de la Défense.¹⁰⁸⁰ Or précisément, en amont, il n'y a jamais de débat public, celui-ci ayant pris forme au moment du conflit. Si le mythe du décideur enfermé au sommet de sa tour, hermétique aux desiderata de l'opinion publique et aux critiques des médias, relève du phantasme, la crise du Kosovo montre cependant que la conception élitiste au fondement de la pratique de l'intérêt national n'a pas pour autant disparu.

¹⁰⁸⁰ Entretien, Paris, juillet 2006.

Ce qui est étonnant dans le cas du Kosovo, et qui ressort assez fortement des entretiens que nous avons pu conduire, c'est le sentiment très tôt partagé parmi les protagonistes de la crise selon lequel leur pays ne pouvait pas se tenir à l'écart de celle-ci, dû-t-il s'associer à une opération militaire. Et ce, malgré les réserves de certains d'entre eux à l'égard de cette option. On assiste finalement à un retournement progressif du discours. « *Après Rambouillet, le questionnement s'inverse : au nom de quoi n'interviendrions-nous pas ?* », explique ainsi ce responsable français de la Défense.¹⁰⁸¹ Peu après la fin des bombardements, Hubert Védrine s'interroge à son tour : « *Dans quelle situation politique et morale serions-nous si nous avions cru pouvoir nous en désintéresser ? Pire encore : si la France s'était tenue à l'écart de ce vaste élan visant à mettre un terme à ces pratiques ?* ». ¹⁰⁸² En réalité, dès l'été 1998, alors que les négociations à l'OTAN sur les ordres d'activation sont en cours, ils sont rares à ne pas abonder en ce sens. Déjà, les dés semblent jetés. La légitimité de l'action n'est plus discutée, mais c'est bien celle de l'inaction qui le devient. « *Le problème n'était pas de savoir s'il y devait y avoir ou non une intervention. Il y avait le passé de la Bosnie et on savait qui était Milosevic* », explique-t-on au MAECI.¹⁰⁸³ En d'autres termes, lorsqu'il se présente face au public, le noyau des professionnels a déjà débattu et tranché. Dès lors, il a eu le temps nécessaire pour se souder autour de la décision du recours à la force et se l'approprier, une étape essentielle du processus dans la mesure où il s'agit par la suite de la défendre.

Nous ne reviendrons pas sur la question de savoir si l'opinion publique a constitué ou non une « *contrainte permissive* » dans le cas du Kosovo. La crise a largement confirmé que la définition de la politique étrangère ne se faisait plus en vase clos. Il est indiscutable que « *l'étude des habitudes de travail et des comportements des décideurs politiques et politico-administratifs montre que les responsables sont devenus plus attentifs à l'opinion publique et que le facteur "opinion publique" pèse sur leur*

¹⁰⁸¹ Entretien, Paris, juillet 2006.

¹⁰⁸² *Le Monde*, 11 juillet 1999.

¹⁰⁸³ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

comportement ». ¹⁰⁸⁴ Ainsi, le fait pour les professionnels de réclamer, dans ce type de crise, le monopole de l'intérêt national ne signifie pas qu'ils soient en mesure de le définir, sans considération aucune pour ceux qui leur accordent ce droit. Tantôt par anticipation, tantôt par réaction, les élites sont sensibles aux influences extérieures, celles des médias, des parlementaires et de l'opinion publique (en fait, des sondages) qui sont les relais privilégiés des citoyens, en dehors des périodes électorales. Néanmoins, cette prise en compte s'est manifestée bien plus au niveau de la manière dont la décision pouvait être reçue par l'opinion que dans la construction de la décision elle-même. « *Si l'opinion publique comptait, le Canada n'aurait pas participé à la première guerre du Golfe* », souligne Jocelyn Coulon. ¹⁰⁸⁵ La remarque vaut également côté français si l'on se remémore le peu d'enthousiasme initial que les Français affichaient vis-à-vis de la participation française à ce conflit. De ce point de vue, au Kosovo, comme dans le Golfe, en guise de débat public, c'est bien plus à une entreprise de communication à laquelle on a assisté, dont l'objectif était bien davantage de convaincre *a posteriori* la population du bien-fondé de la décision que de l'y associer réellement.

Parmi les arguments invoqués pour justifier cette mise à l'écart du citoyen dans la définition de la politique étrangère, se trouve l'idée selon laquelle les gouvernés ne disposent pas des capacités matérielles (l'information) et professionnelles (l'expertise) nécessaires pour juger de ce qui est bon ou non pour le pays. En outre, l'opinion publique serait peu intéressée et particulièrement versatile vis-à-vis des questions internationales. Les développements théoriques en introduction ont déjà en partie répondu à ces questions, qui demeurent des clés du débat. Preuve de cette ambivalence persistante et des hésitations du professionnel à l'égard de l'opinion, cette déclaration d'un ancien ministre français des Affaires étrangères, interrogé sur le sujet en juin 1995: « *Mais l'opinion ne "ré-agit" qu'aux choix présentés. Elle ne se souvient pas, elle n'anticipe pas. Elle ne trie pas entre ses réactions contradictoires. Jamais, elle ne dit : "Faites*

¹⁰⁸⁴ Samy Cohen, « Démocratie et politique étrangère », *loc. cit.*, p. 6.

¹⁰⁸⁵ Entretien, Montréal, août 2006.

*l'Europe ! " ».*¹⁰⁸⁶ Sur ce point, on ne peut pas donner tort à l'ancien ministre qui était même visionnaire. Non seulement l'opinion publique n'a jamais dit aux élites de faire l'Europe mais elle leur a même répondu en mai 2005 : « Ne la faites pas ! », du moins pas de cette manière. Sur le sujet, elle s'est d'ailleurs toujours montrée plutôt stable et concernée. Une conclusion que Samy Cohen en France ou Evan Potter au Canada étendent aux interventions militaires françaises dans l'après-guerre froide ou axes de la politique étrangère canadienne, lorsqu'ils montrent que l'opinion publique fait preuve de cohérence et de stabilité.¹⁰⁸⁷

Cette relative « incompétence » du citoyen se traduit souvent dans l'esprit du professionnel par la nécessité de faire preuve de « *pédagogie* » à son égard, afin de s'assurer qu'il comprend bien la pertinence des choix gouvernementaux. Et lorsque ce n'est pas le cas, de l'en convaincre.

Il y a donc un devoir d'explication de ce monde nouveau, un travail de pédagogie plus accentué qu'auparavant à déployer à l'égard d'opinions publiques et d'électeurs qui demandent légitimement qu'on agisse pour eux. Cette explication, il faut la faire passer...

explique ainsi Védrine.¹⁰⁸⁸ Cet effort de pédagogie peut sembler suprenant dans le cas de l'intérêt national, qui est généralement invoqué comme justification autoréférentielle dans le discours. L'intérêt national est censé se suffire à lui-même. Cette remarque du ministre français semble indiquer que ce n'est plus tout à fait le cas et qu'il doit être légitimement justifié auprès de l'opinion publique. C'est lorsqu'il s'agit de convaincre l'opinion du bien-fondé de l'intervention que la puissance socialisatrice de l'État fait la preuve de son étendue. En France, tout particulièrement, les rouages de la machine étatique se mettent en marche avec une redoutable efficacité. À cet égard, Paul Guilbert

¹⁰⁸⁶ Hubert Védrine, propos tenus en juin 1995, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, op. cit., p. 36.

¹⁰⁸⁷ Samy Cohen (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, Paris, La documentation française, 1996. Et, Evan H. Potter, « Le Canada et le monde. Continuité et évolution de l'opinion publique au sujet de l'aide, de la sécurité et du commerce international, 1993-2002 », *Études internationales*, vol.33, no.4, décembre 2002, pp.697-722.

¹⁰⁸⁸ Hubert Védrine, propos tenus en juin 1995, cité dans Hubert Védrine, *Face à l'hyperpuissance*, op. cit., p. 35.

n'a pas tort lorsqu'il qualifie les deux têtes de l'exécutif français de « *pédagogues* » et évoque le « *signal directif chiraquien* » et le « *rouleau compresseur analytique jospinien* ». ¹⁰⁸⁹ On veut pour preuve de la verve du premier, l'extrait qui suit tiré du discours du président Chirac prononcé à Paris en l'honneur du corps préfectoral – les représentants de l'État par excellence sur le territoire français – quelques jours seulement après le début des frappes.

Il est dans l'État des fonctions qui donnent un visage à la république et bien sûr votre fonction en fait partie. Représentants de l'État dans nos départements, il vous appartient d'expliquer à vos interlocuteurs la raison et le sens de l'action de la France. (...) Car c'est une épreuve difficile qui doit être bien comprise par nos compatriotes.

Cette action était nécessaire. Le choix n'était pas entre la paix et les frappes aériennes, mais entre des frappes maintenant ou la guerre plus tard, plus lourde, plus globale, sans aucun doute plus meurtrière. Une guerre qui aurait pu (...) porter une grave atteinte à nos valeurs et à notre sécurité.

Cette action était légitime. Notre objectif de paix est évident. (...) Ce fut la Conférence de Rambouillet, largement initiée par la France et sa diplomatie et ses partenaires européens. Cet accord soutenu par les Européens, par la Russie et par les États-Unis, cet accord signé par les Albanais du Kosovo, il fut refoulé, je dirais même, aux pieds par le président Milosevic. (...)

Ces frappes ne signifient pas la guerre. Ces frappes n'ont qu'un but, faire comprendre au président Milosevic que le chemin de la paix est préférable au totalitarisme, à celui de la violence contre les populations civiles. (...) Cet accord, vous le savez, n'est pas un accord occidental imposé, mais un accord qui a le soutien de toute la communauté internationale et en particulier de tous les Européens, de la Russie et des États-Unis.

Enfin, vous pourrez faire valoir le devoir de solidarité. Au moment où des pilotes français mènent une action que la France a décidée en pleine souveraineté, avec la totalité de ses alliés, au service de ses idéaux de paix, je souhaite que la nation tout entière se montre solidaire. Ce sont les valeurs universelles de notre tradition républicaine que nous défendons.

De la République, vous incarnez l'unité, l'impartialité, et l'engagement au service de l'intérêt général. Dépositaires de l'autorité de l'État, il vous appartient de veiller à l'application des lois. ¹⁰⁹⁰

Au Canada aussi, la mise en marche de la « machine de guerre » étatique est perceptible. A partir du premier jour des frappes, et en particulier durant le mois critique d'avril, l'augmentation substantielle du nombre d'interventions, à la Chambre des communes, de

¹⁰⁸⁹ Paul Guilbert, « Les dissonances intégrées jusqu'au silence », *Le Figaro*, 9 avril 1999.

¹⁰⁹⁰ Jacques Chirac, président de la République, discours prononcé lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, 26 mars 1999.

la part des responsables du gouvernement montre le souci de ces derniers de s'assurer que l'opinion publique comprend le bien-fondé de leur décision.¹⁰⁹¹

Parmi les arguments avancés à l'appui de l'intervention, celui du caractère « inévitable » du recours à la force figure assurément en tête et illustre sous certains aspects, la volonté sinon de clore à tout le moins d'orienter le débat public. « *Toutes les tentatives employant tous les canaux possibles ont échoué depuis lors : toutes* », explique ainsi Alain Richard devant l'Assemblée nationale, quelques jours après le début de l'opération.¹⁰⁹² Peu avant, Hubert Védrine évoque le « *caractère inéluctable du passage à la force* » et tient à rappeler que « *l'intervention a été finalement décidée après qu'on ait épuisé tous les moyens politiques et diplomatiques pour contenir une tragédie encore plus grande* ». ¹⁰⁹³ A sa sortie du conseil extraordinaire de l'Union européenne qui se tient à Berlin, le 24 mars, le président Chirac lui aussi déclare que « *tout a été fait pour faire prévaloir une solution de raison, une solution de paix* ». ¹⁰⁹⁴ Face à la Chambre des communes, le Premier ministre Jean Chrétien soutient que « *la communauté internationale a fait tous les efforts raisonnables pour trouver une solution diplomatique (...) et que ce n'est qu'après tous ces efforts que l'OTAN a eu recours – a été obligée d'avoir recours – à l'action militaire* ». ¹⁰⁹⁵ Ce qu'affirmait déjà quelques jours plus tôt, devant les comités de la défense et des affaires étrangères, le ministre de la défense Art Eggleton selon qui « *tous les efforts pour parvenir à une solution diplomatique ont été faits* ». ¹⁰⁹⁶

¹⁰⁹¹ Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹⁰⁹² Alain Richard, ministre de la Défense, déclaration lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 30 mars 1999.

¹⁰⁹³ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien avec RTL, Paris, 25 mars 1999 ; et Hubert Védrine, entretien avec France 2, Berlin, 25 mars 1999.

¹⁰⁹⁴ Jacques Chirac, président de la République, déclaration lors du conseil extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, Berlin, 24 mars 1999.

¹⁰⁹⁵ Jean Chrétien, Premier ministre, déclaration à l'occasion du débat spécial à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

¹⁰⁹⁶ Art Eggleton, ministre de la Défense, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

En avançant ainsi que toutes les solutions ont été épuisées, les dirigeants laissent peu de place à l'alternative. Le choix n'en est plus véritablement un et devient une « évidence ». Ce faisant, ils évacuent d'emblée, par exemple, l'option d'une position plus en retrait de leur pays dans cette crise, du reste écartée depuis longtemps à en juger par l'implication croissante de la France et du Canada dans la crise. Il existait également une autre voie, consistant à poursuivre les négociations après Rambouillet et Kléber. Ils sont nombreux à faire valoir que l'option militaire est prématurée et risquée. En particulier, en ce qui concerne le coût humain de la guerre, les risques d'aggravation de la situation humanitaire et la déstabilisation potentielle dans la région. Les arguments sont forts et soutenus par une partie des médias. Difficile de ne pas les entendre. Pourtant, eux aussi sont présentés comme hors propos et dépassés. A cet égard, le choix du qualificatif « *humanitaire* » n'est pas neutre et permet de disqualifier toute solution alternative.

Dès lors que l'on affublait cette intervention militaire du qualificatif d'« *humanitaire* », on reléguait à l'arrière-plan toute considération politique, toute discussion sur l'idée que l'on se fait des moyens d'établir un ordre international décent. L'invocation démagogique de l'« *urgence humanitaire* » permet de disqualifier le débat : c'est la vie qui est en jeu, le sauvetage impérieux, immédiat. Par conséquent, on raye tout ce qui peut faire problème.¹⁰⁹⁷

Une conclusion qui n'est pas très éloignée de celle de ce ministre français lorsqu'il explique que le terme « *humanitaire* » correspondait avant tout pour les responsables politiques à « *un vocabulaire adapté à la gestion de leurs opinions publiques* ». ¹⁰⁹⁸ Le débat ne porte plus, dès lors, sur le bien-fondé de l'intervention, mais sur la manière la plus adéquate de la conduire. Campagne aérienne ou terrestre, par exemple ? Ce sera bien davantage à ce niveau que l'influence de l'opinion publique entrera en ligne de compte.

Finalement, dans le cas du Kosovo, la pratique de l'intérêt national a confirmé qu'elle tendait à porter en elle le principe d'une marginalisation à la fois du parlement et, plus généralement, des citoyens. Si la question mériterait d'être approfondie, on peut se demander à propos de l'ouverture supposée des professionnels vis à vis de la société civile, si elle ne traduit pas davantage une adaptation forcée de leur part aux contraintes

¹⁰⁹⁷ Rony Bauman, « La communication des ONG : une affaire d'États? », *loc. cit.*

¹⁰⁹⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

actuelles de l'environnement de la politique étrangère et aux exigences du jeu politique, qu'une conviction philosophique profonde quant à la nécessité d'élargir le débat public. Une thèse défendue par un auteur comme Neufeld, qui soutient que les représentants de la société civile sont minutieusement choisis et cooptés par les gouvernants, la « démocratisation » de la politique étrangère ayant surtout pour fonction de légitimer l'ordre politique existant.¹⁰⁹⁹ Il ne s'agit pas de souscrire à la théorie du complot gouvernemental, ni d'ailleurs d'idéaliser une participation accrue des citoyens en politique étrangère. Après tout, on doit à l'élitisme d'une partie des classes dirigeantes de l'après-guerre secondaire mondiale, d'avoir pavé la voie à une réconciliation franco-allemande, malgré les réticences de leurs populations. En revanche, l'exaspération notable de nombreux députés vis à vis de la gestion de la crise du Kosovo, repose sur le sentiment – qui est en même temps un constat – que l'implication des acteurs de la vie démocratique, notamment les députés et les citoyens qu'ils représentent, est inversement proportionnelle à la gravité du sujet débattu. Ils sont au mieux amenés à exprimer leur approbation ou leur désapprobation *a posteriori*, lorsque le dialogue établi par le gouvernement ne se limite pas tout simplement à chercher des soutiens et à convaincre. Il est surprenant que dans des systèmes politiques, tels que la France ou le Canada, une décision aussi importante puisse être monopolisée de la sorte. Une approche pourtant bien enracinée dans la pratique institutionnelle et la société, qui veut que le rituel de la nation en arme prenne le pas sur la tradition démocratique, suspendue le temps de l'« union sacrée ».

6.2. Le temps suspendu de l'« union sacrée » ou le rituel de la nation en arme

Au cœur de l'esprit d'État, la guerre est inscrite comme un événement singulier qui nécessite un rassemblement – un recueillement – au sein de la nation. Si, comme l'écrit Aron, « *les hommes d'État ont le devoir d'être soucieux d'abord de la nation dont*

¹⁰⁹⁹ Mark Neufeld, « Democratization in/of Canadian Civil Society: Critical Reflections », *Studies in Political Economy*, vol. 58, printemps 1999, pp. 97-119.

le destin leur est confié », la guerre est sans aucun doute le « moment » où ce destin est en péril, offrant l'occasion aux hommes d'État de se sublimer.¹¹⁰⁰ Nous ne reviendrons pas sur cet aspect largement abordé dans le chapitre 4 qui a vu, au Canada, un Jean Chrétien jusqu'alors plutôt discret occuper les premiers rôles devant la représentation nationale, et a mis en scène, en France, la concurrence entre Jacques Chirac et Lionel Jospin pour savoir lequel des deux s'arrogerait le statut de chef de guerre et de garant des intérêts supérieurs de la France. La crise du Kosovo a permis de mettre en lumière les contours pris par ce rituel de la nation en arme. Comme souvent en situation de crise, l'épisode offre une illustration paroxystique de la pratique de l'intérêt national en politique étrangère. En premier lieu, celle-ci se manifeste au niveau du gouvernement lui-même, qui affiche ou tente d'afficher une unité à toute épreuve. L'intérêt national « *s'imposant naturellement* » aux décideurs, il ne saurait être contestable et contesté. L'hésitation ou les désaccords seraient perçus comme autant de gestes de faiblesse, en particulier en France où il ne faudrait surtout pas laisser penser que les institutions en période de cohabitation ne sont pas capables de gérer la crise. En second lieu, il s'agit d'activer les symboles d'unité de la nation. Le gouvernement exige ainsi de ses députés et de ses concitoyens leur appui inconditionnel à l'action militaire. Cela se traduit notamment par les rituels du soutien aux troupes et de l'union sacrée, auxquels sacrifient traditionnellement dirigeants et députés censés mettre pour l'occasion leurs clivages partisans de côté. Dans le cas du Kosovo, l'application de la règle de l'unité nationale a donné lieu, en France, à quelques fausses notes suffisamment importantes pour gâcher quelque peu la mélodie, sans pour autant remettre en cause la partition. De ce point de vue, si l'orchestration de l'union sacrée dans les deux pays a permis de constater que celle connaissait de sérieuses limites, elle a dans le même temps confirmé que le principe demeurait bien enraciné au sein de l'esprit d'État et constituait encore un pilier central de la pratique de l'intérêt national.

¹¹⁰⁰ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, op. cit., p. 101 et p. 568.

6.2.1. « Quand on est au gouvernement, on ferme sa gueule ! »...

« La condition suprême, presque unique, de la puissance (...étant...) la cohésion de la collectivité, l'adhésion des masses au régime, l'accord entre les membres de l'élite gouvernementale sur l'intérêt national », écrivait Aron.¹¹⁰¹ En guise de cohésion, les débuts de la crise du Kosovo sont plus sûrement marqués en France par une véritable division. « Comme Prévert, je dis que cette guerre, c'est une connerie ». C'est en ces termes peu amènes que le secrétaire national du Parti communiste français, Robert Hue, exprimait son désaccord à propos de l'intervention militaire de l'Alliance, le 26 mars au matin à la radio RTL.¹¹⁰² Il réaffirme ce point de vue très clairement à Lionel Jospin, quelques heures plus tard, à l'occasion du premier débat sur la question à l'Assemblée nationale:

Il faut arrêter immédiatement les bombardements. (...) Ce n'est pas en ajoutant la guerre à la guerre qu'on créera les conditions de la paix. (...) Je déplore et désapprouve profondément – et le groupe communiste avec moi – la participation de la France à ces opérations de l'OTAN. Je pense qu'elles ne servent ni les populations des Balkans, ni la France, ni l'Europe.¹¹⁰³

Si les communistes prennent la tête de la contestation, ils ne sont pas les seuls au sein de la majorité plurielle à se montrer hostiles aux frappes. En distribuant à ses collègues un extrait des œuvres du philosophe allemand Hans Magnus Enzensberger, le ministre de l'Intérieur et président du Mouvement des citoyens (MDC), Jean-Pierre Chevènement laisse paraître à son tour ses doutes sur l'efficacité de l'intervention. Une manière toute diplomatique de signifier sa désapprobation qui contraste avec sa démission fracassante du poste de ministre de la Défense en 1991, lors de la guerre du Golfe, qui lui avait inspiré la célèbre phrase, « un ministre, ça ferme sa gueule sinon ça démissionne ». Chez les Verts également, le scepticisme est de mise au nom de la tradition « pacifiste » du

¹¹⁰¹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, op.cit., p. 71.

¹¹⁰² Ariane Chemin, « Robert Hue : "Cette guerre, c'est une connerie" », *Le Monde*, 27 mars 1999. Voir également, Jean-Michel Apathie et Clarisse Fabre, « M. Jospin et M. Hue s'opposent publiquement sur les bombardements de l'OTAN », *Le Monde*, 29 mars 1999.

¹¹⁰³ Robert Hue, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

mouvement. Si elle réaffirme en Conseil des ministres son soutien « *au principe d'une intervention* », la ministre Dominique Voynet se montre inquiète des conséquences de celle-ci pour les Kosovars. Une retenue qui tranche avec les prises de position de la députée Verte Marie-Hélène Aubert à l'Assemblée.

Du côté de l'opposition, on ne laisse pas passer une si belle occasion de souligner les divergences et le « grand écart » au sein de la majorité plurielle.¹¹⁰⁴ « *Il est impensable que lorsque la France est en situation de guerre, elle ait un gouvernement divisé sur la question de la guerre. C'est malsain et c'est dangereux pour la cohésion nationale* », lance Philippe Séguin, pourtant peu enthousiaste face à l'intervention. Le président du RPR d'appeler à plus de cohésion « *quelque soit la décision prise (...) parce qu'un gouvernement n'est pas un forum* ». ¹¹⁰⁵ À l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré lui emboîte le pas et dénonce « *l'attitude des communistes (qui) est inacceptable et dangereuse, alors qu'un certain nombre de militaires risquent leur vie* ». Le président du groupe RPR d'ajouter à propos des communistes : « *Où ils démissionnent ou le Premier ministre leur demande de désavouer les propos de Robert Hue* ». ¹¹⁰⁶ Claude Goasguen, porte-parole de Démocratie libérale y va également de son petit mot, affirmant que « *ce n'est pas possible, en période de guerre, d'avoir des ministres communistes qui sont contre la politique du gouvernement et celle de la nation* ». Le député du même parti, François d'Aubert se demande plus simplement si « *le Premier ministre est encore le patron de sa majorité* ». ¹¹⁰⁷ Au centre, Philippe Douste-Blazy interpelle le Premier ministre. « *Il y a des expressions publiques qui sont choquantes au moment où l'ensemble de la nation doit se rassembler pour soutenir son armée en intervention. Demain, en effet, le parti communiste appelle à manifester contre la décision d'intervention prise par le président de la République et par vous-même* ». ¹¹⁰⁸ Dans la confusion, Renaud

¹¹⁰⁴ Voir notamment Gilles Bresson, « La droite se déchaîne contre Jospin », *Libération*, 1^{er} avril 1999.

¹¹⁰⁵ Philippe Séguin, cité dans *La Croix*, 31 mars 1999.

¹¹⁰⁶ Jean-Louis Debré, cité dans Gilles Besson, *loc. cit.*

¹¹⁰⁷ *Idem.*

¹¹⁰⁸ Philippe Douste-Blazy, déclaration à l'Assemblée nationale, Paris, 31 mars 1999.

Donnedieu de Vabres, du groupe UDF, lâche pour sa part : « *lorsqu'on est au gouvernement, on ferme sa gueule* ». ¹¹⁰⁹

À l'évidence, ce déchaînement de l'opposition n'est pas dénué d'opportunisme de la part de ceux qui se voyaient contraints au silence depuis le début de la cohabitation. Après tout, la principale fonction de l'opposition, c'est de s'opposer et le devoir d'unité nationale n'interdit pas de faire un peu de capital politique sur le dos d'un gouvernement divisé. Cette levée de boucliers n'en demeure pas moins symptomatique d'un état d'esprit bien enraciné dans la tradition politique française, et dans une certaine mesure canadienne, voulant qu'en période de crise, et à plus forte raison de guerre, l'exécutif parle d'une seule et même voix. Ils sont quelques uns à d'ailleurs profiter de l'occasion pour dénoncer cette coutume astreignant les députés au silence et exigeant une attitude disciplinée dans les rangs du gouvernement. C'est le cas du député communiste, Alain Bocquet, dans l'hémicycle, début avril.

Des opinions très diverses s'expriment à propos de ce conflit. Quoi de plus normal ? Chacun pense et parle avec sa conscience et ses convictions. Quand la situation est aussi dramatique et grave. Il n'est pas vraiment de mise de sombrer dans la médiocrité politicienne franco-française. ¹¹¹⁰

Connu pour ses prises de position, le sénateur socialiste de l'Essonne, Jean-Luc Mélenchon, se montre plus direct.

Au PS, la parole a toujours été libre. Nous discutons. Je ne suis pas le seul à mettre en doute la logique de cette intervention au sein du parti, comme d'autres au gouvernement. Ce n'est pas parce que nous sommes entrés dans une logique de guerre et de crise qu'il faut faire silence dans les rangs. L'union sacrée ne produit jamais rien d'autre que des désastres intellectuels et pratiques. Un peu plus de transparence et de débats auraient peut-être permis d'éviter le montage de cette opération visiblement très mal ficelée. ¹¹¹¹

Cette dernière déclaration mettant en cause l'union sacrée fait néanmoins figure d'exception. En dépit de quelques réticences initiales, c'est l'alignement qui finit par prévaloir. Si les prises de positions publiques des uns et des autres, celles des

¹¹⁰⁹ Renaud Donnedieu de Vabres, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 31 mars 1999.

¹¹¹⁰ Alain Bocquet, déclaration à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

¹¹¹¹ *Libération*, jeudi 8 avril 1999.

communistes en particulier, ont donné lieu à quelques joutes verbales à l'Assemblée, en Conseil des ministres ou par médias interposés, leur ampleur ne doit pas être en effet exagérée.

En période de crise, l'une des manifestations de l'unité nationale passe, en premier lieu, par la cohésion de l'exécutif. Or, dans le cas français, celle-ci était loin d'être assurée d'emblée, compte tenu du contexte politique particulier de la cohabitation. Les développements précédents ont montré l'application avec laquelle on a, de part et d'autre de l'exécutif, construit cette image de cohésion. « *Je souhaite leur (aux Français) expliquer pourquoi j'ai décidé, en plein accord avec le gouvernement, que l'armée de l'air française participerait à cette action avec toute l'Alliance atlantique* ». ¹¹¹² Même si le président Chirac profite de l'occasion pour réaffirmer son pouvoir quelque peu érodé par la cohabitation, cette première déclaration du chef de l'État français, à la sortie du Sommet de Berlin, est symptomatique de cette volonté d'afficher l'unité. De ce point de vue, et malgré un intérêt évident du gouvernement à démontrer sa crédibilité et sa capacité à gérer ce type de crise, il est plus surprenant de constater le zèle avec lequel les ministres du gouvernement se sont soumis à une règle institutionnelle qui ne leur était pas nécessairement favorable. Le ministre de la Défense, Alain Richard, ne manque pas de rappeler ainsi que « *le Président de la République, chef des armées, a donné son accord pour l'emploi de nos moyens aériens en vue d'une action maîtrisée (...) conformément au cadre défini par la communauté internationale* ». ¹¹¹³ Le Premier ministre, lui-même, lorsqu'il prend la parole devant l'Assemblée explique : « *Sur décision du président de la République en accord avec le gouvernement, la France y participe (aux opérations militaires) aux côtés de ses alliés* ». ¹¹¹⁴ Il est indéniable que ces efforts de précision constituent pour les ministres du gouvernement de cohabitation, un moyen de partager le risque politique de l'intervention, en soulignant aux députés de droite et aux Français que

¹¹¹² Jacques Chirac, président de la République, déclaration sur le Kosovo lors du Conseil extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, Berlin, 24 mars 1999.

¹¹¹³ Alain Richard, ministre de la Défense, déclaration à l'Assemblée nationale, Paris, 24 mars 1999.

¹¹¹⁴ Lionel Jospin, Premier ministre, déclaration à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

« leur » président est aussi – et le premier – responsable de cette participation française. Ils n'en sont pas moins révélateurs de l'efficacité symbolique d'une pratique acceptée et intégrée comme légitime par l'ensemble des professionnels, consistant à observer un respect assez strict de la hiérarchie institutionnelle en période de crise, une conséquence directe de la règle de l'unité nationale.

Si la cohabitation constitue un cas un peu particulier en ce sens qu'elle exige une cohésion habituellement acquise entre les deux têtes de l'exécutif, l'unité nationale se manifeste généralement par le devoir de solidarité gouvernementale. Si celle-ci est le plus souvent acquise, la démission d'un ministre comme celle de Jean-Pierre Chevènement pour protester contre la guerre du Golfe étant un cas aussi extrême que rare, la majorité plurielle a provoqué quelques ratées sérieuses dans le discours à l'unisson du gouvernement français, qui ont été toutefois rapidement maîtrisées. Si le premier débat à l'Assemblée nationale avait valu à Lionel Jospin d'être sérieusement pris à parti par son propre camp, la suite a donné lieu à des repositionnements beaucoup plus nuancés, auxquels le Premier ministre n'est pas étranger. En effet, tirant les leçons de cette pluie de critiques, le chef du gouvernement a fait valoir auprès de ses ministres, dans des termes assez directifs, le devoir de solidarité gouvernementale. « *Si la majorité est plurielle, la parole doit être quasi unique* », titre ainsi le journal *Libération*, pour souligner le rappel à l'ordre du Premier ministre à l'endroit de son gouvernement.¹¹¹⁵ Dans les faits, la communiste Michelle Demessine, secrétaire d'État au tourisme, sera la première à en faire les frais, sèchement reprise par le Premier ministre qui n'apprécie pas ses déclarations aux médias à la sortie du Conseil des ministres.¹¹¹⁶ Des communistes qui mettront d'ailleurs par la suite de l'eau dans leur vin et s'appliqueront à ne pas en rajouter, qui pourrait accroître encore le malaise au sein de la majorité plurielle.¹¹¹⁷ On veut pour preuve de cet adoucissement, les débats parlementaires du 27 avril 1999, au

¹¹¹⁵ Judith Perrignon, « Si la majorité est plurielle, la parole doit être quasi unique », *Libération*, 16 avril 1999.

¹¹¹⁶ *Idem*.

¹¹¹⁷ « L'évolution embarrassée du Parti communiste sur la guerre du Kosovo », *Le Monde*, 22 mai 1999.

cours desquels les critiques à l'encontre du gouvernement sont assez rares.¹¹¹⁸ Un mois après sa première sortie virulente, Robert Hue adopte un ton beaucoup plus mesuré à l'égard de Lionel Jospin, rappelant d'emblée que « *Milosevic et les ultranationalistes qui l'entourent portent la responsabilité de cette tragédie* » et se félicitant de ce qu'il interprète de la part du Premier ministre comme un « *refus d'envisager un engagement de la France dans des opérations terrestres* ». ¹¹¹⁹ Dans un hémicycle qui se vide un peu plus vite à chaque séance sur le Kosovo, dont Laurent Fabius abandonne la présidence au vice-président au milieu des débats, les députés Verts et MDC laissent la parole à leur président de groupe, le radical de gauche Roger-Gérard Schwartzberg. Le moins que l'on puisse dire est que ce dernier se montre particulièrement bien disposé à l'égard du Premier ministre, dont il salue « *la déclaration très équilibrée et (...) (le) souci d'informer et de consulter le Parlement* ». ¹¹²⁰ Rien de tel au Canada où l'ensemble du gouvernement a fait corps, au moins en public, derrière le Premier ministre et montré une discipline exemplaire tout au long de la crise. Ce sont les réunions restreintes du Cabinet qui ont, semble-t-il, servi d'exutoire aux différents ministres. Si Diane Marleau, la ministre de la Coopération internationale, en a profité pour exprimer son scepticisme vis à vis de l'option militaire et ses inquiétudes quant à une dégradation de la solution humanitaire, ceux-ci ne sont jamais apparus au grand jour. ¹¹²¹ On peut sans trop de difficultés comprendre l'intérêt du gouvernement, en particulier quand il est pluriel ou minoritaire, de présenter un visage unifié et cohérent sur une question aussi importante que l'envoi de troupes à l'étranger.

La cohésion nationale étant souvent perçue comme une condition essentielle du soutien des gouvernés aux gouvernants, et une manifestation de la capacité (compétence politique) des seconds à incarner la volonté des premiers, il est essentiel de la mettre en scène même lorsqu'elle n'existe pas. Cette construction passe par un procédé classique

¹¹¹⁸ Jean-Baptiste de Montvalon, « Lionel Jospin justifie la position française devant les députés sans faire face à de véritables critiques », *Le Monde*, 29 avril 1999.

¹¹¹⁹ Robert Hue, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹²⁰ Roger-Gérard Schwartzberg, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹²¹ La position de la ministre nous a été rapportée par plusieurs participants aux réunions restreintes.

du discours de l'intérêt national, consistant à effacer toute trace de divergences au sein des élites dirigeantes et à minimiser les voix discordantes sein de la société.

D'abord, il n'y a pas de divergence visible ni invisible entre le président de la République et le gouvernement sur cette question. (...) Ce n'est pas un gouvernement fêlé (...) Je n'ai pas du tout ressenti cela (...) J'étais presque tous les deux jours devant une commission des Affaires étrangères et de la Défense à l'Assemblée nationale (...) M. Hue était là (...) Il essayait de bâtir des solutions, des hypothèses, des sorties, on a discuté longuement après. Nous sommes à l'écoute de tout ce qui peut enrichir notre travail politique et diplomatique, notamment quand il vient de la majorité et notamment quand il vient des riches composantes du gouvernement.

soutient, par exemple, le ministre français des Affaires étrangères.¹¹²² Interrogé au journal de 20h sur France 2, au début du mois d'avril, Lionel Jospin est questionné sur les critiques émanant de son gouvernement et tente de minimiser les divergences.

(...) il y aurait un problème si, sur la nature du régime de M. Milosevic, sur la caractérisation de la politique qu'il conduit, sur la philosophie qui l'anime, si sur ces questions il y avait des divergences au sein de mon Gouvernement, alors oui, il y aurait un problème majeur. Mais ce n'est pas le cas. Nous avons la même condamnation, le même jugement, la même analyse.¹¹²³

Le Premier ministre de conclure par un étonnant : « c'est le débat qui permet l'unité; que c'est aussi à travers les différences et les divergences qu'on affirme le fait d'appartenir à un même peuple et à une même nation ». ¹¹²⁴ Loin de ne concerner que le gouvernement, les responsables politiques exigent une solidarité de la part de la nation toute entière et la mettent en scène même lorsqu'elle est loin d'être avérée. Deux mois plus tard, alors que la capitulation de Milosevic est acquise, c'est au tour du Président de la République de présenter une version revisitée de la crise.

Enfin, et c'est peut être le plus important, le peuple français a fait preuve d'une cohésion nationale tout à fait exemplaire. Vous l'aurez observé tout naturellement. (...) Et grâce à cette cohésion, nous avons eu l'énergie nécessaire pour exister et conduire les affaires comme nous

¹¹²² Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien avec TF1 lors de l'émission « Public », Paris, 4 avril 1999.

¹¹²³ Lionel Jospin, Premier ministre, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

¹¹²⁴ *Idem.*

souhaitions qu'elles soient conduites. Et je voudrais une nouvelle fois remercier les Français.¹¹²⁵

Si au Canada, le discours politique peut sembler plus conforme à la « réalité » dans la mesure où la participation à l'intervention militaire a donné lieu à une opposition plus discrète à tous les niveaux, il n'en participe pas moins d'une relecture quelque peu amnésique du cours des événements.

A titre de Premier ministre, je suis très fier de constater que les députés des deux côtés de cette Chambre se sont prononcés avec éloquence en faveur de ces principes. Et qu'ils ont donné leur appui à un rôle pour le Canada dans leur mise en application.¹¹²⁶

Dans tous les cas, l'objectif est le même. Il s'agit de faire disparaître toute trace de lutte réelle et de confrontations – le terme de divergence étant moins connoté que celui d'opposition par exemple – afin de donner à la décision un caractère d'évidence qu'il n'a jamais eu, y compris du point de vue des dirigeants.

Ce devoir d'unité nationale ne s'exprime pas seulement au niveau de la solidarité gouvernementale, le gouvernement l'exige également de ces députés et de la société toute entière. S'adressant au corps électoral, le premier jour des frappes, le président Chirac exprime très clairement ce devoir de solidarité à l'échelle nationale.

Enfin, vous pourrez faire valoir le devoir de solidarité. Au moment où des pilotes français mènent une action que la France a décidée en pleine souveraineté, avec la totalité de ses alliés, au service de ses idéaux de paix, je souhaite que la nation tout entière se montre solidaire. Ce sont les valeurs universelles de notre tradition républicaine que nous défendons.
¹¹²⁷

Au Canada, si la situation est beaucoup moins délicate pour le gouvernement qui peut s'appuyer sur une majorité plus homogène en chambre, le Premier ministre prend néanmoins les devants.

¹¹²⁵ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée au journal de 20h de TF1, Paris, 10 juin 1999.

¹¹²⁶ Jean Chrétien, Premier ministre, allocution prononcée à la Chambre des communes, Ottawa. 27 avril 1999.

¹¹²⁷ Jacques Chirac, président de la République, discours prononcé lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, 26 mars 1999.

Quoiqu'il advienne, je sais que tous les députés se joindront à moi pour affirmer que les hommes et les femmes des Forces armées canadiennes, qui traduisent nos convictions morales en actes, méritent l'appui de tous les Canadiens, à 100%.¹¹²⁸

Une déclaration en guise d'avertissement qui traduit bien l'encadrement strict de la pratique politique en période de crise. Si le gouvernement s'est efforcé, avec un succès varié, de revendiquer le principe d'unité nationale en temps de crise, il ne peut pas à lui seul faire taire toutes les oppositions. De ce point de vue, voir dans le gouvernement le seul artisan de l'« union sacrée » serait oublier que la légitimité politique est avant tout inter-subjective. Il est ainsi plus surprenant de constater la relative complaisance dont les députés, toutes tendances confondues, ont fait preuve quant à la décision elle-même. À l'exception des critiques portant sur la manière, qu'il s'agisse de l'absence du Parlement dans le processus ou des divisions au sein du gouvernement, les débats autour de l'intervention en que telle sont restés très consensuels vis à vis du choix de l'exécutif. En particulier au Canada, à la Chambre des communes où le Bloc québécois avaient habitué les parlementaires à des séances beaucoup plus mouvementées sur des questions aussi importantes, mais également en France, où l'opposition de droite a finalement toujours appuyé le gouvernement de gauche.

6.2.2. ...et quand on est dans l'hémicycle aussi ?

Parmi les règles fondamentales de la pratique politique en temps de guerre, il en est une au moins aussi importante que la cohésion gouvernementale, le rituel du soutien aux troupes et celui de l'unité nationale. Quelques jours après le début de la guerre, le président Chirac s'adresse aux Français: « *Je voudrais à nouveau rendre hommage à nos soldats engagés dans ces opérations et qui ont besoin du soutien moral de toute la nation* ». ¹¹²⁹ Un ton solennel qu'adopte à son tour le Premier ministre à l'égard des

¹¹²⁸ Jean Chrétien, Premier ministre, déclaration à l'occasion du débat spécial à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

¹¹²⁹ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée, Palais de l'Élysée, Paris, 29 mars 1999.

députés, lorsqu'il conclut son discours à l'Assemblée nationale en rappelant que « *le gouvernement compte sur le soutien de la nation toute entière dont vous êtes les représentants* ». ¹¹³⁰ Le même Jospin ne manquera pas, un mois plus tard, d'épingler le « *propos moins rassembleur que d'autres* » de la députée RPR, Michèle Alliot-Marie, qui a pris soin d'oublier le gouvernement dans son hommage aux acteurs de la crise, pour ne mentionner que le rôle du président de la République. Une manière pour le Premier ministre de rendre la monnaie de leur pièce à ceux qui lui reprochaient quelques semaines auparavant son entorse au principe de l'unité gouvernementale et nationale. ¹¹³¹ Au Canada, lors de sa première intervention à la Chambre des communes, Jean Chrétien tient à « *ouvrir cet important débat en rendant hommage aux députés de tous les partis qui ont fait preuve de détermination et de leadership dans cette situation difficile* » et à « *saluer les partis d'opposition (dont l') approche constructive et (l') attitude non-partisane ont donné l'exemple aux Canadiens* ». ¹¹³² Une façon toute personnelle pour le Premier ministre de rappeler la règle qui prévaut en matière d'union sacrée et de mettre en garde contre toute tentative de dissidence dans les rangs de l'opposition.

En France, dans un premier temps, le jeu de l'unité nationale se confond avec les enjeux politiques du moment. « *Je tiens, au nom du groupe UDF, à réaffirmer notre total soutien et notre solidarité à l'égard de nos soldats engagés sur le théâtre du Kosovo. La solidarité de l'opinion et l'unité nationale sont notre premier devoir, et nul ne devrait s'y soustraire* », déclare le député Michel Voisin. ¹¹³³ Appartenant à la même famille politique, Donnedieu de Vabres se fend à son tour, quelques jours plus tard, d'une pique au gouvernement en l'exhortant au « *devoir d'unité politique, tant gouvernementale qu'européenne* » car « *l'heure n'est pas à la philosophie : l'heure est à*

¹¹³⁰ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹¹³¹ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹³² Jean Chrétien, Premier ministre, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

¹¹³³ Michel Voisin, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 30 mars 1999.

l'unité d'action ». ¹¹³⁴ Le député RPR, Pierre Lellouche, profite de l'occasion qui lui est offerte de faire vibrer sa fibre gaulliste et de lancer quelques fleurs à « son » Président:

J'entends ici ou là des gens qui nous disent qu'ils ne veulent pas ajouter la guerre à la guerre ou qui considèrent que nous serions collectivement responsables du drame de la population kosovare. (...) A ceux-là, le Président de la République a répondu hier à la fois avec beaucoup de lucidité et avec beaucoup de clarté. Ce qui me rend fier d'être gaulliste et fier d'être Français aujourd'hui, c'est de voir que la nation tout entière est unie derrière le Président de la République, derrière la politique que conduit également le Gouvernement dans cette affaire. ¹¹³⁵

Pour le groupe Démocratie libérale, enfin, Jean-François Mattei y va également de son commentaire solennel:

(...) je voudrais, moi aussi, saluer nos soldats engagés dans le conflit. Ils font notre admiration. Nous leur devons soutien et solidarité dans une totale cohérence. Cette cohérence existe entre le président de la république et la majorité de votre gouvernement. (...) Les voix contraires font mal. Elles se comprennent probablement ici dans cette enceinte, dans un débat démocratique, mais elles ne se comprennent pas dans votre gouvernement. Monsieur le Premier ministre, il ne faut pas les accepter, d'autant que les frappes aériennes n'ont pas encore donné tous les résultats escomptés. ¹¹³⁶

Reste que si le député prend soin de souligner la nécessité d'un débat démocratique dans l'hémicycle, force est d'admettre que celui-ci n'aura pas lieu, au moins pendant la durée du conflit. En effet, si la règle consistant à ne pas briser le rite de l'unité nationale est déjà forte en soi, elle l'est davantage encore dans le contexte politique particulier qui prévaut alors. La convergence de vues quasi harmonique entre le Président et le Premier ministre et les impératifs de la cohabitation contribuent à amplifier l'effet d'uniformisation du débat politique. Dans chaque camp, note ainsi *Le Figaro* au début du mois d'avril, « les dissonances (sont) intégrées jusqu'au silence ». ¹¹³⁷ En effet, passées les critiques sur la marginalisation du Parlement – encore que dans ce cas, les plus sévères proviennent du camp de la gauche plurielle – et sur les divisions au sein du gouvernement, les députés de l'opposition sont vite rentrés dans le rang.

¹¹³⁴ Renaud Donnedieu de Vabres, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

¹¹³⁵ Pierre Lellouche, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

¹¹³⁶ Jean-François Mattei, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

¹¹³⁷ Paul Guilbert, « Les dissonances intégrées jusqu'au silence », *Le Figaro*, 9 avril 1999.

À l'exception d'un carré de gaullistes, à la tête duquel trône Charles Pasqua, les députés de l'opposition se font plutôt discrets sur leurs états d'âme. Le premier d'entre eux, également président du RPR, Philippe Seguin, pourtant peu favorable à la tournure prise par les événements, s'« *impose une certaine retenue à l'égard du gouvernement, compte tenu de l'accord qui existe sur ce dossier entre le premier ministre et le président* ». ¹¹³⁸ Lors des séances du 27 avril 1999, l'heure est au soutien presque inconditionnel à l'action conduite par les dirigeants français. Ainsi, bien qu'elle oublie de citer le gouvernement dans son éloge de la politique française, Michèle Alliot-Marie – qui parle au nom de « *la France* » – « *se réjouit* » de la « *détermination et de la fermeté des Alliés à poursuivre leur stratégie* », et « *approuve totalement* » la « *stratégie d'isolement de la Serbie* ». ¹¹³⁹ « *Oui, c'est une "guerre juste"* », s'exclame pour sa part Hervé de Charrette, avant de conclure que « *l'UDF continuera d'apporter son soutien résolu et vigilant à l'action militaire et diplomatique en cours* ». ¹¹⁴⁰ Pour le groupe Démocratie Libérale, son président José Rossi – qui lui aussi ne se refuse pas de temps à autre le privilège de s'exprimer au nom de « *la France* » – évoque à son tour une « *intervention à la fois légitime et nécessaire* » et déclare « *soutenir puissamment la politique que vous (le Premier ministre) défendez avec le président de la République* ». ¹¹⁴¹ Ces déclarations successives montrent bien le refus des uns et des autres de briser la loi de l'union sacrée. A tel point que lorsqu'il affirme que « *heureusement, il n'y a pas convergence sur tout, que des critiques sont émises, que des interpellations sont faites, que des suggestions sont apportées !* », on se demande si le Premier ministre fait référence à son propre camp ou s'il tente simplement, comme l'écrit *Le Monde* « *d'atténuer l'effet soporifique que produit depuis un mois, dans l'hémicycle du Palais-Bourbon, un pesant climat d'"union nationale"* ». ¹¹⁴² Quoiqu'il en soit, sur le

¹¹³⁸ *Le Figaro*, 13 avril 1999.

¹¹³⁹ Michèle Alliot-Marie, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹⁴⁰ Hervé de Charrette, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹⁴¹ José Rossi, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹⁴² Jean-Baptiste de Montvalon, « Lionel Jospin justifie la position française devant les députés sans faire face à de véritables critiques », *Le Monde*, 29 avril 1999.

sujet, on peut sans trop de risque affirmer que, sur le dossier du Kosovo, ce n'est pas l'opposition qui lui aura donné satisfaction ni ce jour-là ni les suivants.

A la Chambre des communes également, l'ambiance est à l'unité nationale. Un comble pour le représentant du Bloc québécois Daniel Turp qui sacrifie lui aussi au rituel.

J'aimerais d'abord, au nom du Bloc québécois réitérer notre appui à l'intervention de l'OTAN, dont le Canada fait partie, et aux opérations militaires en cours, et également indiquer notre appréciation de ce que font les militaires canadiens et québécois sur le théâtre des opérations.¹¹⁴³

Au nom du parti progressiste conservateur (PC), le député David Price à son tour « *félicite nos Forces canadiennes (qui) accomplissant un excellent travail dans des conditions très difficiles* ». ¹¹⁴⁴ Puis, les députés réformistes, Art Hanger et Darrel Stinson, commencent par rappeler que leur parti « *appuie l'intervention militaire actuelle de l'OTAN* » et « *le rôle actif que joue le Canada dans ce conflit du Kosovo* ». ¹¹⁴⁵ Et si le député du NPD, Gordon Earle, ne prend pas de temps pour la révérence, son propos reste, pour le moins, très consensuel. Finalement, le seul à briser le silence est le député conservateur, André Bachand, dont on a vu qu'il n'avait pas ménagé le gouvernement sur la question de l'absence de rôle du Parlement dans cette affaire. Par la suite, et tout au long de la crise, seuls le député conservateur, Bob Mills, et celui du BQ, Daniel Turp, sans conteste les plus actifs et les plus critiques en chambre sur le dossier du Kosovo, vont s'efforcer de jouer les trouble-fête, sans toutefois jamais remettre en question le bien-fondé de l'intervention. Pour le reste, à l'exception de quelques interventions plus cassantes que les autres, motivées le plus souvent par des jeux politiques, c'est bel et bien l'union sacrée qui prime.

Comment expliquer que sur un sujet aussi important que la guerre, la plupart des députés se montrent si peu critiques à l'égard des choix nationaux ? N'en déplaise au député réformiste Bob Mills selon qui « *la petite politique n'a pas sa place dans ce*

¹¹⁴³ Daniel Turp, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹¹⁴⁴ David Price, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹¹⁴⁵ Art Hanger et Darrel Stinson, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

dossier », la discipline partisane constitue sans aucun doute un élément de réponse.¹¹⁴⁶ Dans les deux pays, la lecture des comptes-rendus des débats parlementaires permet de constater que l'affiliation politique n'est pas absente des prises de position de chacun. Ainsi, dans l'hémicycle du Palais-Bourbon, applaudissements et huées sont distribuées sans considération aucune ou presque pour le contenu des interventions mais bien plus sûrement sur la base de l'appartenance politique de ceux qui les prononcent. En France, la volonté de ne pas embarrasser le président de la République n'est pas étrangère à la discrétion de l'opposition. Un constat qui peut s'appliquer également dans le camp libéral à Ottawa, mais qui n'explique pas tout cependant. Comment, en effet, interpréter le ralliement progressif des opinions dissidentes en France ou le silence relatif – ou, à tout le moins, l'absence de questions plus tranchantes dans un hémicycle pourtant réputé difficile pour l'exécutif – des partis d'opposition au Canada, en particulier celui du Bloc québécois et des députés conservateurs habituellement peu conciliants avec le gouvernement libéral?

Une seconde piste de réponse réside dans l'habitus du député lui-même, qui délègue souvent assez volontiers ses prérogatives en la matière à plus « compétent » que lui, évitant ainsi de trop se prononcer. « *Manifester quelque intérêt pour la politique extérieure n'est pas un bon réflexe politique. C'est le meilleur moyen de perdre son siège* », déclarait déjà Jean-Pierre Cot dans les années 1970.¹¹⁴⁷ « *Les parlementaires ne s'inquiètent pas vraiment des questions de défense et des affaires extérieures. (...) Ils sont d'abord soucieux des préoccupations de leur électorat qui, il faut bien le dire, se fout un peu de ces questions* », résume un autre député français.¹¹⁴⁸ Parmi les multiples obstacles à un rôle accru des parlementaires sur la scène internationale, le député canadien, Bernard Patry, longtemps président du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international à la Chambre des communes, relève

¹¹⁴⁶ Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

¹¹⁴⁷ Cité dans Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, op.cit., p.29.

¹¹⁴⁸ Entretien, Paris, juillet 2006.

(...) la charge de travail déjà énorme des parlementaires : travail dans la circonscription, tâche de législateur, travail dans de nombreux comités, sans compter la participation aux campagnes électorales; d'autres alléguent que le financement requis pour assumer un tel rôle international dans un contexte de restrictions budgétaires est superflu; d'autres encore diront que de telles initiatives sont peu couvertes par les médias et rapportent peu de bénéfices au point de vue électoral; d'autres enfin souligneront que le public en général méconnaît ce rôle émergent de ses parlementaires et a la critique facile quant aux déplacements de ces derniers à l'étranger.¹¹⁴⁹

En dehors des moments de crise aiguë, à l'exception de ceux qui en raison de leur carrière ou de leurs goûts pour certains dossiers ont développé une expertise sur des questions particulière, l'intérêt des députés pour les domaines de la défense et des affaires étrangères serait finalement assez limité. Le député Bob Mills soutient ainsi que « *bien des députés se croient obligés d'intervenir mais n'ont pas les connaissances ou les informations nécessaires pour ce faire* ». ¹¹⁵⁰ Il faut

chercher à intéresser davantage les députés de cette chambre aux affaires étrangères et à s'assurer que les députés de la Chambre soient conscients des enjeux importants des conflits et que ces enjeux les amènent à donner un consentement éclairé à des interventions que le gouvernement veut faire au nom de ce pays.

réclame pour sa part le député bloquiste Daniel Turp¹¹⁵¹ Reste que dans le cas précis du Kosovo, à en juger par l'intensité des débats, la thèse du désintérêt des députés ne peut être retenue, la qualité des débats souvent techniques et pointilleux, en France surtout, ayant permis à certains députés de montrer qu'ils étaient bien au fait de la situation dans les Balkans. Si les débats ont pu sembler plus pauvres à la Chambre des communes, il faut y voir bien plus un manque de maîtrise des sujets abordés qu'un désintérêt de la part des parlementaires canadiens.

En France, certains n'hésitent pas à surnommer la commission des Affaires étrangères, le « *cimetière des éléphants* », synonyme d'un (dernier) repos bien mérité au

¹¹⁴⁹ Bernard Patry, président de la section canadienne et vice-président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, allocution d'ouverture prononcée lors du colloque « Le rôle émergent des parlementaires en diplomatie », 29 avril 2002, www.parl.gc.ca/information/InterParl/Associations/Francophonie/April2002/Report-f/opening-f.htm#patry, page consultée le 15 juin 2007.

¹¹⁵⁰ Bob Mills, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

¹¹⁵¹ Daniel Turp, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

cours duquel on est assuré d'être peu dérangé.¹¹⁵² La commission de la Défense serait à peine moins bien lotie, même si celle-ci apparaît moins reposante, notamment pour ceux qui ont une unité militaire dans leur circonscription. L'expression peut sembler toutefois ne pas être tout à fait conforme à la réalité, compte tenu du travail effectué par certains députés au sein des commissions spécialisées.¹¹⁵³ La lecture des comptes-rendus des débats parlementaires permet de constater un très net réveil de la part de nombreux députés sur la dimension humanitaire de la crise, en particulier sur la question de l'accueil des réfugiés kosovars. On assiste ainsi à des interventions plus nombreuses et à des prises de position plus nettes lorsqu'il y a « nationalisation » des enjeux de la crise, c'est à dire que celle-ci recoupe des préoccupations de politique intérieure (immigration, sécurité, etc.) et est donc susceptible d'avoir un impact au niveau électoral. Reste qu'au fur et à mesure, ces débats ont perdu en solennité et en intensité ce que la guerre a gagné en durée, l'intérêt des parlementaires s'étant peu à peu érodé. A cet égard, la seconde séance sur le Kosovo à la Chambre des communes, le 28 octobre 1998, se conclue sur un échange assez révélateur entre Daniel Turp et le Président de la Chambre :

Daniel Turp : Je peux poser une autre question ?

Le Président : Il est 17 heures et tout le monde est parti.

Daniel Turp : C'est vrai qu'on devrait s'arrêter. Il y a plus de fonctionnaires que de députés à cette table.

Le Président : C'est comme pour tout problème diplomatique. Après un certain temps, l'urgence disparaît et les députés avec.

Une autre piste d'explication peut être avancée. Le consensus entre les deux pôles de l'exécutif au sujet du Kosovo ne révèle-t-il pas un consensus plus large au sein des élites et de l'opinion publique en matière de politique étrangère ? « *En France, nos partenaires ont intégré le fait qu'il existe une solidarité, une volonté générale, et cela*

¹¹⁵² Entretien, Paris, juillet 2006.

¹¹⁵³ Voir notamment pour la France, Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, pp. 55-64 ; et pour le Canada, Kim Nossal, *op. cit.*, pp. 277-281. Pour le « consensus stratégique », voir également, Kim Nossal, *op. cit.*, pp. 281-283.

nous donne une grande force », déclare ainsi le président Chirac à la fin du conflit.¹¹⁵⁴ Cette hypothèse d'un « *consensus mou* » est souvent avancée en France pour décrire la politique étrangère française depuis le ralliement socialiste à la bombe atomique et l'arrivée de Charles Hernu au ministère de la Défense.¹¹⁵⁵ Le « rang » de la France et son indépendance par exemple constitueraient des référents intériorisés par les uns et les autres au point de n'être plus véritablement mis en question dans le débat politique. Au Canada également, l'existence d'un « *consensus stratégique* » est évoqué par certains observateurs. Ainsi, selon Jocelyn Coulon, il existe « *un consensus parmi les principaux partis sur les grandes orientations de politique étrangère et de défense* ». ¹¹⁵⁶ L'observation semble pertinente pour ce qui est de l'entre l'entre-deux-guerres et pendant tout la Guerre froide, périodes durant lesquelles la convergence entre le Parti libéral et le Parti conservateur sur ces orientations aboutit à une relative continuité dans les politiques poursuivies par les gouvernements successifs.¹¹⁵⁷ Les élections de 1993 ont toutefois quelque peu modifié la donne, avec l'émergence de nouveaux partis et de clivages régionaux. En particulier, l'arrivée du Bloc québécois et du Parti réformiste, le premier représentant le Québec et le second surtout représenté par des députés de la Colombie-britannique et de l'Alberta, va contribuer à fissurer le consensus, leurs divergences de vues avec le Parti libéral ayant éclaté au grand jour dès 1994, lors du processus de révision de la politique étrangère et de la politique de défense.¹¹⁵⁸ On en veut pour preuve, le propos du bloquiste Daniel Turp à l'occasion d'un débat sur le Kosovo, qui commente la position du BQ en interpellant son homologue conservateur ainsi: « *Nous ne*

¹¹⁵⁴ Jacques Chirac, président de la République, interview au journal de 20h sur TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

¹¹⁵⁵ L'expression est revenue plusieurs fois lors de nos entretiens pour expliquer le ralliement à la décision du gouvernement d'intervenir au Kosovo.

¹¹⁵⁶ Jocelyn Coulon, « Que doit-on faire ? Les gouvernements, les médias et l'appui du public », *Options politiques*, mars 2001, pp. 47-50.

¹¹⁵⁷ Voir notamment Myriam Gervais et Stéphane Roussel, *loc. cit.*, pp. 28-29 et 31-33.

¹¹⁵⁸ Voir Kim Nossal, *op. cit.*, pp. 283-284 ; et aussi, Michel Fortmann et Gordon Mace, « Le Bloc québécois et la politique étrangère canadienne », *La politique étrangère canadienne*, vol. 1, no. 3, automne 1993, pp. 109-112. Voir également, Parlement du Canada, *La politique étrangère du Canada. Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada. Opinions dissidentes et annexes*, Ottawa, Services des publications, direction des publications parlementaires, 1994, pp. 1-32.

*sommes pas souvent d'accord avec ce parti (Parti réformiste), mais en matière d'affaires étrangères, il nous arrive d'appuyer certaines initiatives ».*¹¹⁵⁹ Une remarque qui en dit long sur l'appui quasi-unanime dont bénéficie la participation canadienne à la Chambre des communes.

De manière générale, la crise du Kosovo ne permet pas d'étayer de manière véritablement convaincante la thèse du consensus entre les différents partis. Dans ce cas précis, elle peut à la rigueur s'appliquer au Canada, mais la crise déclenchée par les attentats du 11 septembre et surtout la guerre en Irak en 2003, avec une opposition radicale entre les positions du Bloc et celles des Réformistes, ont montré que l'hypothèse tenait difficilement. En France, ce serait plutôt l'inverse. Si l'opposition à la guerre en Irak a redonné un visage cohérent et plutôt unanime à la politique étrangère française, au Kosovo en revanche, le consensus de façade a d'emblée éclaté, les interventions des députés témoignant de réels désaccords autour des grands principes directeurs de la politique extérieure française. Un constat qui rejoint le propos du député UDF, François Léotard, exprimé à l'Assemblée nationale, en avril 1999 :

La situation au Kosovo – ce qui est devenu progressivement une guerre, même si l'on hésite à prononcer le mot – est probablement aujourd'hui la première préoccupation de nos compatriotes. Il était donc nécessaire, et je crois qu'il restera nécessaire, que la représentation nationale puisse exprimer le sentiment des Français et celui des grandes familles politiques de notre pays au moment même où, pour chacune d'entre elles, il s'agit à l'évidence d'une épreuve de vérité. (...) L'Assemblée le fera dans la diversité naturelle de ses familles politiques. Ce serait une erreur que de mettre la démocratie entre parenthèses au moment où c'est la question même de la démocratie qui est posée face aux plus vieilles traces de haine que notre continent porte encore sur son visage.¹¹⁶⁰

Indiscutablement, les premiers jours de débat au sein de l'hémicycle ont été houleux. Cela a permis de vérifier partiellement le propos d'Hubert Védrine selon qui *« contrairement à une idée reçue qu'il y a seulement un consensus superficiel, ou de routine, sur les grandes orientations gaullo-mitterrandiennes en politique internationale, auxquelles Jacques Chirac a ajouté son propre style. En fait, dès que l'on creuse,*

¹¹⁵⁹ Daniel Turp, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

¹¹⁶⁰ François Léotard, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

apparaissent les différences de priorité des divers groupes ». ¹¹⁶¹ Pourtant, si ces différences sont apparues dans les premiers jours, elles ont semblé s'estomper assez rapidement. La majorité, y compris la plus hostile à l'intervention, a fini par se rallier à la décision de l'exécutif français. Passé le moment de la récupération politique et des attaques partisans, l'atmosphère du temps de guerre a repris le dessus, et avec elle, les rituels qui s'imposent aux députés.

En définitive, il est possible d'affirmer que le temps suspendu de l'union sacrée a bien fait son œuvre dans la crise du Kosovo. Elle fut néanmoins imparfaite et, dans une certaine mesure, inachevée. Le champ politique a indéniablement ses règles, dont le devoir d'unité nationale en temps de guerre fait assurément partie, au même titre que les logiques partisans au sein de l'hémicycle. Ces règles restent néanmoins l'objet de débats et de confrontations, comme en attestent les discussions parfois animées entre les députés, y compris sur la « *mise entre parenthèse de la démocratie* ». Reste que s'il a joué son rôle de forum, le Parlement n'a pas eu pour autant voix au chapitre dans la prise de décision, laissant l'exécutif seul juge des intérêts français et canadiens. Sur ce sujet, le tableau est un peu différent en ce qui concerne les gouvernements. Non seulement, ceux-ci ont su faire taire les divergences, lorsqu'elles se sont manifestées, mais ils ont également exigé des députés qu'ils fassent de même. Dès lors, à gauche comme à droite, et à de rares exceptions près, on est passé sinon en mode silencieux, à l'alignement de rigueur. C'est certainement à ce niveau que le rituel de la nation en armes peut sembler le plus éloigné du fonctionnement classique des institutions démocratique en temps normal. Lorsque la « machine de guerre » étatique se met en marche et exige des autres acteurs — des parlementaires et, dans une moindre mesure, des citoyens sur lesquels le contrôle est

¹¹⁶¹ L'ancien ministre de distinguer quatre grandes orientations : ceux qui considèrent que la politique étrangère doit pour l'essentiel défendre les intérêts nationaux de leur pays ; ceux qui pensent que comme une association philanthropique nous devons nous préoccuper essentiellement de la propagation des droits de l'homme dans le monde ; ceux qui estiment qu'il faut s'en remettre en tout au multilatéralisme, et enfin ceux, très forts jusqu'au référendum et dans les médias, qui estimaient qu'une intégration européenne toujours plus poussée est la seule solution pour dépasser les archaïsmes que seraient les États-nations. Sans oublier les divers lobbies. Il n'existe plus chez nous de vision vraiment partagée sur ce que doit faire la France dans le monde. Cf. Hubert Védrine, « Le cas de la politique étrangère », *loc. cit.*, s.p.

toutefois bien plus aléatoire – qu'ils se montrent disciplinés. Parmi les multiples visages que revêt cette entreprise de l'unité nationale, le discours et le message politiques en temps de guerre deviennent des relais de première importance, offrant au passage une illustration remarquable des mécanismes de la pratique de l'intérêt national et des évolutions de la politique étrangère.

6.3. De l'intérêt à l'identité : « *Il faut défendre la société* »

Dans le chapitre I, nous avons constaté que le concept d'intérêt national, et plus largement la politique étrangère, avaient fait l'objet d'une relecture importante à la faveur du tournant sociologique des Relations internationales, dont l'un des aspects les plus importants réside dans la place que celui-ci octroie aux variables idéelles, telles que les valeurs ou les identités. L'examen de la crise du Kosovo a permis de montrer, sous certains aspects, que ces hypothèses étaient en pratique largement justifiées. D'emblée, l'intervention militaire au Kosovo a été placée sur le plan de la morale par les responsables français et canadiens. Si les seconds incluent bien dans leur discours quelques références aux intérêts canadiens, les premiers l'évacuent plus volontiers, allant même jusqu'à en faire un usage négatif, dans certains cas. « *La force armée des pays européens et nord-américains est aujourd'hui unie et mise au service non pas d'intérêts nationaux ou d'une « volonté d'empire », mais de la justice et des droits de l'homme* », déclarait ainsi Lionel Jospin.¹¹⁶² En adoptant une posture rhétorique, qui oppose artificiellement intérêts nationaux et valeurs universelles, le Premier ministre français entend faire la preuve d'un combat exemplaire et sans arrière-pensées, plus susceptible de rallier le soutien de la population. Nous ne reviendrons pas sur les fondements théoriques qui nous conduisent à préférer une approche faisant de ces deux notions d'intérêt et d'identité des variables co-constitutives. Il apparaît, en revanche, très clairement que dans un pays comme la France, où les élites dirigeantes se plaisent à « *noyer le poisson dans*

¹¹⁶² Lionel Jospin, Premier ministre, déclaration à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

l'universel », pour reprendre les mots de l'un d'entre eux, la pratique de l'intérêt national s'accommode fort bien de l'éradication ponctuelle (car elle reste présente dans les discours s'adressant aux représentants de l'État) de toute référence à la notion elle-même.¹¹⁶³ Au Canada, le rapport entre les deux procède d'une logique toute libérale souvent proche de l'idéal de la *pax democratica*. Une vision illustrée à merveille par le propos du Premier ministre britannique, Tony Blair en avril 1999, lorsqu'il évoque le Kosovo au *Chicago Economic Club* dans des termes qui ressemblent, à s'y méprendre, à ceux d'un tenant du constructivisme dominant.

(...) nos actions sont guidées par un mélange plus subtil d'intérêts réciproques et d'une détermination morale à défendre les valeurs que nous chérissons. En fin de compte, valeurs et intérêts ne font qu'un. Si nous sommes capables d'établir et de répandre les valeurs de liberté, de règne du droit, des droits de l'homme et d'une société ouverte, alors nous aurons servi également nos intérêts nationaux. La diffusion de nos valeurs nous donne plus de sécurité.¹¹⁶⁴

Dans un cas comme dans l'autre, on assiste à une sanctuarisation des valeurs comme fondement de la politique étrangère, qui se reflète sur la scène intérieure par des références de plus en plus directes et claires à l'identité. Cette dimension se trouve au cœur de la pensée d'État. Produite et reproduite en permanence par le discours de l'appareil d'État, l'identité nationale devient en enjeu de taille à la fois à l'extérieur et à l'intérieur du pays. Moment propice pour l'appel à l'unité nationale autour de valeurs communes, une situation de crise, comme la guerre du Kosovo, constitue l'un des lieux privilégiés de la reproduction de cette identité nationale.

La politique étrangère repose avant tout sur une différenciation symbolique entre le « nous », la France ou le Canada, et « eux », les autres. Nous ne reviendrons pas sur ce processus, parfaitement bien analysé par David Campbell dans *Writing Security*, ni sur ses fondements théoriques, déjà évoqués dans l'introduction et le premier chapitre.¹¹⁶⁵ L'essentiel est de souligner combien la politique étrangère est productrice de sens à la

¹¹⁶³ Entretien, Paris, juillet 2006.

¹¹⁶⁴ Tony Blair, « Doctrine of the International Community », Communication au Chicago Economic Club, 23 avril 1999, cité dans Dan O'Meara et Valeisha Sobhee, « Grande-Bretagne. La (re)construction d'une relation privilégiée », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, pp. 108.

¹¹⁶⁵ David Campbell, *Writing security*, *op. cit.*

fois au travers de la construction de soi et de l'Autre. Lorsqu'il est mis en jeu par les décideurs, comme dans le cas d'une décision d'entrer en guerre, l'intérêt national engage la communauté nationale dans son ensemble. Pris comme énoncé performatif, le discours des élites vise en même temps qu'il contribue à reproduire les identités traditionnelles, en mobilisant la population autour d'une menace commune et d'un sentiment d'unité. De là, l'importance de termes tels que la « nation » ou le « peuple » qui renvoient à l'idée de cette communauté imaginaire unifiée. Parce que l'identité est tout autant ce que nous sommes que ce que nous ne sommes pas, cette pensée de l'État national se fonde sur une double logique d'exclusion et d'inclusion. Exclusive ou négative dans la mesure où elle participe d'une construction de l'Autre, étranger et différent, parfois menaçant, dont les intérêts et les valeurs ne sont pas identiques aux nôtres. Une logique inclusive ou positive également car elle exalte, à l'intérieur, les valeurs et l'identité communes, réunies autour d'un intérêt national ainsi redéfini. L'examen des discours officiels prononcés par les responsables politiques sur la crise du Kosovo offre une illustration assez remarquable de cette hypothèse.

6.3.1. « Les invasions barbares »¹¹⁶⁶

Lorsque commencent les premières frappes sur Belgrade, « *l'opinion publique n'était pas préparée à la guerre* », souligne-t-on dans l'entourage du Premier ministre français.¹¹⁶⁷ En l'espace de quelques semaines, l'Autre, c'est à dire le régime serbe, un interlocuteur longtemps fréquentable qui l'est devenu un peu moins au fil du temps, est désormais l'ennemi. La construction de cet ennemi est une étape fondamentale dans le processus de légitimation de la décision politique. Croire *autrement* n'est plus suffisant, l'opinion publique doit croire *contre*. Pour y parvenir, le discours politique ne fait pas dans la demie mesure. Au cœur du champ lexical mis en place pour l'occasion, il est un

¹¹⁶⁶ L'expression est une référence au film *Les invasions barbares*, du réalisateur québécois Denys Arcand, sorti en 2003. Le terme est employé dans le film par un journaliste télé commentant les attentats du 11 septembre 2001.

¹¹⁶⁷ Entretien, Paris, juillet 2006.

terme qui revient plus souvent que les autres, celui de « *barbare* ». Lors de ses entretiens radiotélévisés, Jacques Chirac fait ainsi un usage intensif du terme. « *Il faut aujourd'hui arrêter l'engrenage de la barbarie* », affirme-t-il lors de sa première intervention, fin mars.¹¹⁶⁸ Un choix rhétorique qui se confirme lors des entretiens suivants lorsque le président déclare que « *la barbarie ne peut avoir le dernier mot* » ou qu'« *il fallait mettre un terme à la barbarie qui s'exerce depuis trop longtemps (...)* ». ¹¹⁶⁹ Un registre que le gouvernement utilise aussi. « *Est-ce que nous acceptons sur notre continent le retour de la barbarie ou est-ce que nous nous dressons contre elle?* », s'interroge le Premier ministre devant les députés lors de sa première intervention depuis le début du conflit.¹¹⁷⁰ Preuve est faite que malgré la période de cohabitation, la coordination entre les services de communication des deux têtes de l'exécutif peut être efficace. De son côté, le ministre des Affaires étrangères proclame qu'« *il est intolérable de laisser se reproduire en Europe de telles scènes de barbarie* ». ¹¹⁷¹ En politique, le choix des mots est rarement innocent. Or, en l'occurrence, celui de *barbare* est lourd de sens.

Dans son ouvrage, *Il faut défendre la société*, Michel Foucault évoque le *barbare* en ces termes :

(...) Le *barbare* est quelqu'un qui ne se comprend et qui ne se caractérise, qui ne peut être défini que par une civilisation, à l'extérieur de laquelle il se trouve. Il n'y a pas de *barbare*, s'il n'y a quelque part un point de civilisation par rapport auquel le *barbare* est extérieur, et contre lequel il vient se battre (...). Le *barbare*, c'est toujours l'homme qui piétine aux frontières des États, c'est celui qui vient buter contre les murailles des villes. Le *barbare*, à la différence du sauvage, ne repose pas sur un fond de nature auquel il appartient. Il ne surgit que sur un fond de civilisation, contre lequel il vient se heurter.¹¹⁷²

Cette définition proposée par le philosophe français est particulièrement éclairante à plusieurs niveaux pour ce qui est de notre étude de cas. Le choix du terme n'étant pas

¹¹⁶⁸ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée sur TF1, 29 mars 1999.

¹¹⁶⁹ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée sur TF1, 29 mars 1999.

¹¹⁶⁹ Jacques Chirac, président de la République, interventions radiotélévisées sur TF1, les 7 et 12 avril 1999.

¹¹⁷⁰ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹¹⁷¹ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien avec *Le Journal du Dimanche*, Paris, 28 mars 1999.

¹¹⁷² Michel Foucault, *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard/Seuil, 1997, p. 174.

neutre, pas plus que sa fréquence n'est fortuite, sa portée symbolique ne laisse place à aucune ambiguïté quant au message que les élites dirigeantes entendent envoyer à l'opinion publique. On ne négocie pas plus avec le barbare qu'avec le terroriste, ce qui permet de disqualifier toute solution politique – à laquelle, il est vrai, les dirigeants avaient travaillé d'arrache-pied – et d'en faire porter l'échec à la partie serbe. Par ailleurs, le recours à cette notion confirme, à travers l'idée de civilisation notamment, l'importance des valeurs et du facteur identitaire au cœur de la pratique de l'intérêt national et de la politique étrangère, en même temps qu'il joue sur des aspects plus classiques de l'insécurité. Dans cette dernière perspective, la relation négative établie entre ces « barbares » et le reste de l'Europe permet de redonner une identité concrète à cette dernière.

En premier lieu, la rhétorique du barbare s'accompagne, comme le décrit Foucault, d'une référence constatée à la civilisation à laquelle celui-ci est extérieur. Pour Lloyd Axworthy, l'action du régime yougoslave est ainsi « *en contradiction avec toutes les normes de comportement civilisé* ». ¹¹⁷³ A l'Assemblée nationale, fin mars, le Premier ministre français déclare que l'arrêt des frappes ne se fera qu'à une seule condition, « *c'est que le conflit en cours ne se termine pas aux conditions de M. Milosevic, mais aux conditions fixées par les nations civilisées dans l'Europe de la fin du XX^{ème} siècle* ». ¹¹⁷⁴ Un propos qu'il reprend une semaine plus tard sur France 2 en déclarant que l'intervention est « *fondée sur une conception de la morale (...), sur une conception de la civilisation, sur une vision de l'Europe* ». ¹¹⁷⁵ Si, parmi les différents responsables, tous ne consentent pas à recourir à la notion trop connotée de civilisation, la plupart emploient des termes assez proches, appartenant au même champ sémantique. Qu'il s'agisse d'une « *certaine idée de l'homme* », d'une « *conception de la morale et de l'honneur des nations* », de la « *dignité humaine* », etc., toutes ces notions tournent autour de l'idée de

¹¹⁷³ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹¹⁷⁴ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 31 mars 1999.

¹¹⁷⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

civilisation et rapportent à des valeurs globalisantes et universelles qui seraient bafouées par le régime yougoslave. Cet aspect du discours officiel a été évoqué dans le chapitre 1, nous n'y reviendrons pas.

Une seconde caractéristique du barbare concerne son caractère archaïque. Il surgit du passé et se heurte à la modernité et à la civilisation. « *Le fond du sujet*, demande Hubert Védrine, *c'est " est-ce qu'on veut laisser continuer à agir ce régime d'un autre temps de cette façon-là " ? »*.¹¹⁷⁶ Son homologue canadien ne dit pas autre chose lorsqu'il déplore « *une série de comportements et d'agissements que nous aurions cru, il faut bien l'avouer, d'un autre âge et d'une autre époque* ». ¹¹⁷⁷ Ainsi, le régime serbe est mis en scène telle une émanation du fond de l'histoire. Pas de n'importe laquelle bien sûr. Ces « *pratiques d'un autre âge (...) nous renvoient aux pires heures de l'histoire de l'Europe* », soutient ainsi Lionel Jospin.¹¹⁷⁸ La référence au nazisme est à peine voilée et le président Chirac l'assume pleinement, lorsqu'il déclare que « *l'esprit de Munich, le renoncement et la compromission, n'ont jamais apporté que le malheur* ». ¹¹⁷⁹ Il est d'ailleurs imité par son homologue canadien, Jean Chrétien, selon qui: « *Nous avons le choix : nous pouvions agir maintenant et faire face résolument à cette menace. Ou nous pouvons rester passifs, fuir nos responsabilités et faire face dans quelques mois ou quelques années aux résultats de notre passivité. L'Europe l'a déjà fait ; elle en a payé le prix, et nous aussi* ». ¹¹⁸⁰ Cette analogie avec le nazisme n'a rien d'original. Saddam Hussein était lui aussi en son temps comparé à Hitler. Les élites dirigeantes n'en ont d'ailleurs pas non plus le monopole, étant même sur le sujet souvent plus mesurées que certains députés, médias et intellectuels. François Léotard commence ainsi son intervention en racontant l'histoire du juif de Haute Silésie venue à la Société des nations

¹¹⁷⁶ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien lors de l'émission « Public » sur TF1, Paris, 4 avril 1999.

¹¹⁷⁷ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intervention lors d'un débat spécial à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999

¹¹⁷⁸ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

¹¹⁷⁹ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée sur TF1, palais de l'Élysée, Paris, 12 avril 1999.

¹¹⁸⁰ Jean Chrétien, Premier ministre, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

dénoncer les viols et massacres de nombreux israélites et se heurte à la réponse du représentant de l'Allemagne, Joseph Goebbels.¹¹⁸¹ Quinze jours plus tard, Roger-Gérard Schwartzberg se montre bien plus direct encore: « *Pour le maître de Belgrade, le mot d'ordre, c'est "un peuple, un État, un chef". On sait comment cela peut se traduire en allemand* ». ¹¹⁸² Quoiqu'il en soit, cette référence revêt un caractère symbolique fort et fait écho à un langage compris de tous. Elle disqualifie définitivement celui qui s'en voit affublé. Elle a suscité quelques réactions indignées, comme celle du député Georges Sarre pour qui

ceux qui assimilent hâtivement Milosevic à Hitler contribuent à banaliser le nazisme et la Shoah. (...) Ils ont surtout pour but de disqualifier toute solution politique. Ils exigent de la Serbie une capitulation sans conditions, comme s'il s'agissait de l'Allemagne nazie. Gardons le sens des proportions et des réalités. On a le droit d'exiger des responsables politiques un peu de culture historique et géographique.¹¹⁸³

Quoiqu'il en soit, ce recours à l'expérience historique est crucial dans l'articulation du discours sur le barbare. Elle a un écho symbolique d'autant plus fort qu'elle prend pour point de référence l'histoire tragique du continent européen, sur lequel se déroule aussi la crise du Kosovo et les guerres des Balkans.

En effet, les frontières des États auxquelles « *piétine* » le barbare sont celles de l'Europe. Le régime serbe ne constitue pas une menace directe à l'intégrité territoriale de la France, moins encore à celle du Canada. Pourtant, les dirigeants de part et d'autre usent de la « *proximité* » géographique pour accroître le sentiment d'un danger imminent.

Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est *la paix sur notre sol, la paix en Europe*, et c'est aussi chez nous, les droits de l'homme. (...) Parce qu'il s'agit de la paix sur notre continent, parce qu'il s'agit des droits de l'homme sur notre continent, je sais que les Françaises et les Français comprendront que nous devons agir.

déclare ainsi le président Chirac aux Français le premier jour des frappes.¹¹⁸⁴ Une image similaire entretenue également par Lionel Jospin: « *Depuis des décennies,*

¹¹⁸¹ Philippe Léotard, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

¹¹⁸² Roger-Gérard Schwartzberg, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

¹¹⁸³ George Sarre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

¹¹⁸⁴ Jacques Chirac, déclaration sur le Kosovo lors du Conseil extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, Berlin, 24 mars 1999.

l'Europe, en tout cas notre Europe, s'est refondée sur la paix et le respect des droits de la personne humaine. Accepter que ces valeurs soient bafouées aux portes de l'Union européenne, c'eût été nous trahir ». ¹¹⁸⁵ En jouant ainsi sur cette proximité symbolique, l'ambiguïté sémantique volontairement entretenue par le discours politique permet non seulement de donner un visage plus menaçant à l'ennemi, mais elle en fait surtout un Mal à éradiquer « chez nous », au cœur de l'Europe. Il est, à cet égard, étonnant de constater combien cette représentation est également véhiculée sein des hémicycles. « *Une fois de plus, l'horreur est à nos portes, l'horreur est en Europe, à nos frontières, à moins de deux heures de vol de Paris* ». ¹¹⁸⁶ On pourrait multiplier les exemples de députés qui, comme Claude Goasguen, ont ainsi dépeint les enjeux de la crise du Kosovo. A Ottawa aussi, cet argument est placé au premier plan. Quelques jours après le début des frappes, le ministre des Affaires étrangères rappelle ainsi devant les députés que « *ces événements se sont produits en plein centre de l'Europe* ». ¹¹⁸⁷ Bientôt rejoint par son Premier ministre qui évoque « *la tragédie qui se déroule au cœur même de l'Europe* ». ¹¹⁸⁸ Pour le gouvernement canadien, l'enjeu était notamment d'exploiter (de créer) le lien symbolique avec l'Europe occidentale, afin d'accroître la légitimité de l'intervention. A cet égard, il est intéressant de noter qu'à côté du discours sur les valeurs, les élites dirigeantes jouent aussi sur un registre plus classique, qui est celui de l'intégrité territoriale. Bien que cette dernière soit surtout symbolique, elle n'en laisse pas moins planer le doute quant à la possibilité d'une menace directe.

Le poids de cet espace physique et symbolique européen dans la crise s'étend, comme l'a montré le chapitre I, bien au-delà de son seul caractère instrumental. Sans revenir dans le détail sur cette question, rappelons seulement qu'ils sont nombreux à affirmer que les valeurs européennes mais aussi la proximité géographique ont été un

¹¹⁸⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale lors des questions au gouvernement, Paris, le 26 mars 1999.

¹¹⁸⁶ Claude Goasguen, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹¹⁸⁷ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, déclaration à l'occasion du débat spécial la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

¹¹⁸⁸ Jean Chrétien, Premier ministre, discours à l'occasion du débat spécial à la chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

facteur déterminant dans la crise du Kosovo. « *Le Kosovo, c'est l'Europe* », déclare ainsi un responsable de la Défense.¹¹⁸⁹ Le président Chirac est tout aussi clair lorsqu'il affirme – il est vrai que le moment est opportun – à la sortie du Conseil européen : « *Désormais, sur notre continent, chacun aura compris que ne seront plus tolérées des politiques racistes, des pratiques de purification ethnique qui faisaient honte à notre conscience et à notre mémoire* ». ¹¹⁹⁰ Si seules les valeurs comptaient, on pourrait effectivement s'étonner de la différence de traitement vis-à-vis de la situation dans la province du Kosovo et celle au Congo, par exemple, qui sont toutes deux à la même époque le théâtre de violations flagrantes des droits humains. Force est d'admettre que le sort de la première a davantage intéressé les élites dirigeantes que celui de la seconde. Ce qu'admet à demi-mot le président Chirac au soir de la fin des frappes sur TF1.

C'est un progrès qui a été accompli parce que c'était en Europe peut être, c'est vrai, à deux heures d'avion de Paris, à nos portes, sur nos terres et que nous devons être là exemplaires. Si nous voulions pouvoir juger de ce qui se passe ailleurs, il faut d'abord que nous n'acceptons pas que ces barbaries puissent se développer sur notre propre terre européenne.¹¹⁹¹

Une réaction rapide due en partie aussi au fait que les dirigeants politiques savent que la province a vocation à intégrer l'Union européenne dans un avenir plus ou moins proche. « *Nous voulons (...) des Balkans qui se développent et où la démocratie se renforce, des Balkans qui deviennent pleinement une partie de l'Europe moderne* », déclare le Premier ministre français devant l'Assemblée lors de sa première apparition dans l'hémicycle.¹¹⁹² Un argument similaire défendu par le président Chirac, à Rambouillet, quand il s'adresse aux représentants des différentes parties qui s'apprêtent à se rendre à la table des négociations.

Vous représentez des peuples qui appartiennent pleinement à l'Europe. Et c'est aussi pourquoi l'idée d'une guerre du Kosovo nous est insupportable. L'Europe a réussi à

¹¹⁸⁹ Entretien, Paris, juillet 2006.

¹¹⁹⁰ Jacques Chirac, Président de la République, déclaration lors du Conseil européen, Cologne, 3 juin 1999.

¹¹⁹¹ Jacques Chirac, Président de la République, interview au journal de 20h sur TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

¹¹⁹² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

réconcilier les nations ennemies. (...) En vous appelant à faire cette paix, je vous invite à faire vôtres les valeurs de liberté, de démocratie et de tolérance qui constituent le fondement même de l'Union européenne. C'est ainsi que vous reprendrez votre place dans la famille européenne.¹¹⁹³

Interrogés sur ce « *deux poids, deux mesures* », certains des acteurs de la crise n'ont pas hésité en privé à faire part d'un certain malaise vis à vis d'une « *certaine forme de racisme inconscient parce qu'au Kosovo, ils sont blancs* ». ¹¹⁹⁴ Pascal Boniface se demande, à cet égard, s'il faut « *comprendre que la morale doit être respectée en Europe parce que nous sommes blancs et que nous incarnons une civilisation supérieure, tandis que les Africains, eux, peuvent se massacrer* ». ¹¹⁹⁵ C'est à ce niveau que la distinction établie par Foucault entre le « *barbare* » et le « *sauvage* » prend tout son sens. Quand le premier est aux portes de la ville, le second reste dans des contrées éloignées. Une hypothèse assez proche que Baudrillard reprendra à son compte dans un plaidoyer non dénué d'intérêt, si l'on excepte certains raccourcis volontiers provocateurs, pour dénoncer ce qu'il juge comme la complicité passive des États européens à l'égard de la politique d'épuration de Milosevic. ¹¹⁹⁶ Si l'argument du racisme paraît difficilement recevable en ce sens qu'il établit un lien trompeur entre le facteur géographique et l'origine « raciale » (on ne vient pas en aide aux Kosovars parce qu'ils sont blancs ou noirs mais parce qu'ils appartiennent à un espace géographique et symbolique commun), la question de l'inégalité de traitement en termes de zones d'intervention n'en reste pas moins posée. Ceci constitue au débat dans lequel nous ne pouvons nous engager ici, auquel le Premier ministre français et avec lui la plupart des élites dirigeants ont répondu, non sans raison, qu'il n'est « *pas sûr de pouvoir partager l'argument selon lequel, faute*

¹¹⁹³ Jacques Chirac, déclaration lors de la réunion de Rambouillet, 6 février 1999.

¹¹⁹⁴ Entretien, Ottawa, septembre 2006.

¹¹⁹⁵ Pascal Boniface, *Leçons sur le Kosovo*, op. cit., p.6.

¹¹⁹⁶ Il soutient notamment que « *Milosevic est l'exécutant de la politique européenne, la vraie, la seule, celle d'une Europe blanche, propre, expurgée de toutes les minorités politique négative, politique exclusive et intégriste, mais pourquoi se faire des illusions, l'Europe n'a aucune idée positive d'elle-même, l'Europe n'est que hantée par le spectre de l'Europe, pour toutes ces raisons nous faisons semblant de le combattre, mais toujours trop tard et mal* ». Cf. Jean Baudrillard, *Libération*, 29 avril 1999.

*d'intervenir militairement partout, il serait interdit d'intervenir militairement dans une crise donnée ».*¹¹⁹⁷

Finalement, parce que la figure du barbare ne saurait être trop abstraite dans l'esprit du citoyen, les élites dirigeantes lui donnent un visage : Slobodan Milosevic, « *cet homme sanguinaire (qui) ne reculera devant rien (...) qu' aucun sacrifice humain n'arrêtera* ». ¹¹⁹⁸ « *Le président Milosevic porte la responsabilité de l'échec du processus de Rambouillet* », déclare ainsi Lionel Jospin, le premier jour des frappes. ¹¹⁹⁹ Même diagnostique du côté du Président français, qui ne se donne même pas la peine d'appeler le dirigeant serbe autrement que par son nom, selon qui « *l'horreur voulue et organisée par Milosevic dépasse tout ce que l'on peut imaginer. (...) Il s'agit là d'une monstrueuse opération d'épuration ethnique planifiée et conduite avec le plus grand cynisme et la plus grande cruauté par le régime serbe* ». ¹²⁰⁰ A Ottawa également, on charge Milosevic de tous les maux. « *J'éprouve de la colère et une rage profonde à l'égard des actions du Président Milosevic et son régime qui ont provoqué toute cette crise* », affirme ainsi Jean Chrétien devant la Chambre des communes. ¹²⁰¹ Une lourde responsabilité pour un seul homme, aussi coupable soit-il, qui était de surcroît fréquentable quelques années seulement auparavant. Les dirigeants prennent soin à cet égard de distinguer Milosevic du peuple serbe. « *Ce n'est pas une nation qui est mise au ban, mais un régime récusant avec obstination les règles de la communauté internationale* », rappelle Lionel Jospin. ¹²⁰² Rejoint sur ce point par son ministre des Affaires étrangères, qui rappelle que « *ce n'est pas une action militaire contre la Yougoslavie ou contre la Serbie, encore moins contre le peuple serbe qui a naturellement sa place dans l'Europe, dans l'avenir, mais il faudra*

¹¹⁹⁷ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹¹⁹⁸ Jean Pontier, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

¹¹⁹⁹ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

¹²⁰⁰ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée retransmise sur TF1, Paris, 7 avril 1999.

¹²⁰¹ Jean Chrétien, Premier ministre, intervention à la chambre des communes, Ottawa, 12 avril 2006.

¹²⁰² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

pour cela qu'il soit une démocratie bien sûr». ¹²⁰³ A la fin de la guerre, le Premier ministre canadien rappelle, quant à lui, que

cette guerre ne visait pas le peuple serbe. Le Canada se souvient que la Yougoslavie a été une nation amie pendant des années. Nous avons combattu à ses côtés dans la lutte contre la tyrannie pendant deux guerres mondiales. L'amitié qui nous lie à la Yougoslavie a des racines profondes et pourrait renaître facilement. Mais cette amitié ne s'étendait pas, et ne s'étendra jamais, à un régime qui a adopté les façons de penser et les méthodes des tyrans de l'Europe des années 1930. ¹²⁰⁴

Outre la volonté d'éviter l'ostracisation et d'apaiser la rancœur des populations serbes et des minorités présentes sur le sol français et canadien, ce langage ciblant le régime et les autorités serbes permet, au passage, de situer la crise du Kosovo sur le terrain du dialogue interétatique et ce faisant, de légitimer la place et le rôle de l'acteur étatique dans ce type de situation et plus généralement dans le système international. C'est du reste ainsi que peuvent s'interpréter les références constantes aux États faites par Hubert Védrine lorsqu'il décrit le processus de négociation ou la justification par Jacques Chirac d'un combat fondé « *sur une conception de la morale et de l'honneur des nations* ». ¹²⁰⁵

Finalement, le discours consistant à faire de Milosevic et du régime serbe les *barbares de l'Europe* constitue une bonne illustration de l'interaction permanente entre intérêts et identité, et du double registre sur lequel jouent en permanence les élites dirigeantes. D'un côté, il repose sur des éléments assez classiques de la sécurité ou plutôt de l'insécurité, en particulier les références à la proximité de la menace qui ne sont pas sans rappeler celles plus classiques à l'intégrité territoriale. Il en va ainsi également du discours sur la civilisation et les valeurs. De ce point de vue, la défense des valeurs de la France, du Canada, de l'Europe ou même du monde – avec une alternance permanente des unes aux autres – ne constitue pas en soi une nouveauté. Toutes les guerres se fondent dans le manteau de l'idéologie. Ce qui l'est davantage en revanche, et c'est là le second

¹²⁰³ Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, entretien lors de l'émission « Public » à TF1, Paris, 4 avril 1999.

¹²⁰⁴ Jean Chrétien, Premier ministre, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

¹²⁰⁵ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée, Palais de l'Élysée, Paris, 3 mai 1999.

côté de ce discours, c'est l'apparente prise de distance au niveau rhétorique avec le caractère national de l'intervention. Si les chapitres précédents ont montré que les considérations nationales étaient loin d'être absentes des calculs et des perceptions des professionnels de l'État, la crise lue à travers les discours a pu donner l'impression que ce n'était pas le cas. Cela signifie-t-il que les responsables politiques n'ont plus à user des symboles nationaux pour mobiliser le soutien de leur population ? L'examen attentif de ces discours montre qu'il n'en est rien. Si la référence à l'intérêt national a pu sembler très secondaire, elle a pris les traits d'une autre notion, celle d'identité nationale qui, parfois fondue dans l'universel, est devenue un élément central dans la définition dudit intérêt national. Sur le plan interne, ce glissement s'est traduit par des références constantes aux variables identitaires qui ont permis aux décideurs de dire « *ce que nous sommes* » et de réécrire l'identité nationale. Ce faisant, elle a montré que la pratique de l'intérêt national était aussi et peut être surtout un instrument politique à usage interne aux mains des élites dirigeantes.

6.3.2. *La sanctuarisation des valeurs : de l'identité nationale comme enjeu politique*

Les développements précédents ont mis en exergue l'omniprésence des valeurs, au détriment apparent des intérêts, dans les représentations officielles de la crise du Kosovo. Si ces dernières ont permis aux élites dirigeantes d'expliquer aux Français et aux Canadiens ce qu'ils n'étaient pas, c'est à dire des « *barbares* », la question cruciale n'en reste pas moins posée : Qui sont-ils ? L'identification négative suffit rarement à générer la légitimité nécessaire pour mobiliser véritablement les soutiens. Aucun dictateur, aussi « *sanguinaire* » soit-il, ne saurait à lui seul justifier un conflit s'il ne représente pas une menace, aussi minime soit-elle. L'argument est bien connu des états-majors : pour la motivation du soldat, il est toujours préférable de se battre au nom de quelque chose et non pas seulement contre quelqu'un. Or, la définition de la menace exige qu'il y ait quelque chose à menacer. Dans le cas du Kosovo, celle-ci se matérialise sous la forme de la défense d'un certain nombre de valeurs. En France comme au Canada, la scène

intérieure va alors être le lieu d'une « lutte » à propos des symboles et des valeurs identitaires de chaque pays. Les décideurs vont utiliser l'autorité que leur confère leur position d'homme d'État et de chef de guerre pour proposer (imposer) leur vision de l'identité nationale. Cet exercice d'unification symbolique est d'autant plus fort qu'il permet au dirigeant de se (re-)mettre en scène en tant que représentant légitime d'une communauté nationale, elle-même en posture de rassemblement face à une situation de crise ou à tout le moins orchestrée comme telle.

Afin de justifier le recours à la force, les dirigeants français et canadiens ont en commun de recourir à un discours universalisant leur permettant de dépasser l'image d'une action nationale et de diluer la responsabilité de la décision dans une coalition plus vaste d'États. Ce n'est pas la France ou le Canada qui sont en guerre mais la communauté internationale dans son ensemble. « *Aucune femme de cœur, aucun homme de cœur ne peut contester le bien-fondé de la réaction de la communauté internationale* », déclare le président Chirac aux Français, début avril. Un langage similaire employé par le ministre français de la défense, quelques jours plus tôt à l'Assemblée, lorsqu'il évoque « *la volonté politique et persistante de la communauté internationale (qui) a pu, à force de temps, faire reculer la guerre et rétablir (...) la possibilité de vivre ensemble pour des communautés différentes* ». ¹²⁰⁶ Tandis que de son côté, le Premier ministre canadien affirme que « *le Canada (...) doit faire preuve de solidarité avec la communauté des nations et défendre les droits et libertés qui nous tiennent à cœur* ». On a pu constater que dans les faits, en guise de communauté internationale, ce sont surtout quelques États occidentaux qui ont décidé, puis articulé le recours à la force. Au niveau du discours politique, ce réductionnisme se traduit par une confusion volontaire entre les valeurs de la communauté internationale et celles des pays occidentaux (démocratie, droit international, droit de l'homme, etc.).

Rappelons que la compétence politique et la reconnaissance de celle-ci dépend en partie de la capacité du dirigeant politique à incarner l'État qu'il représente et les

¹²⁰⁶ Alain Richard, ministre de la Défense, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 30 mars 1999.

valeurs qu'il défend sur la scène internationale. Dès lors, le professionnel ne saurait confondre totalement l'identité de son pays avec celle de la coalition ou de la communauté internationale, sans risquer d'y perdre la sienne propre et une partie de sa légitimité en tant qu'homme d'État. La crise du Kosovo donne lieu à une sorte de conflit d'identité entre d'un côté, l'impératif d'universalité compris dans la défense des valeurs menacées par le régime serbe et de l'autre, la part de « nationalisme » qu'exige la fonction d'homme d'État. En France comme au Canada, les dirigeants vont ainsi utiliser les valeurs universelles pour faire de leurs citoyens des « *citoyens du monde* », pour reprendre les mots du Premier ministre canadien, mais se servir de cette référence pour mettre de l'avant l'identité nationale de leur pays. Une préoccupation qui ne rompt pas véritablement avec la pratique traditionnelle de l'intérêt national, déclinée sur le mode identitaire, et fort éloignée de celle dont on pourrait s'attendre de la part des dirigeants d'un « État post-moderne ».

Au Canada, la rhétorique officielle joue en permanence sur un double registre qui oscille entre, d'un côté, les pressions internationales et de l'autre, les valeurs domestiques. Dans leur étude sur les discours officiels prononcés par les responsables canadiens à la Chambre des communes, pendant la crise du Kosovo, Michaud et Tremblay montrent que les secondes sont beaucoup plus utilisées (63%) que les premières (37%).¹²⁰⁷ Si la présence de l'environnement international et des obligations du Canada en son sein ne saurait étonner, compte tenu de la perception que les professionnels ont de leur pays dans le monde, l'importance des valeurs canadiennes a de quoi surprendre pour un pays que les élites se plaisent à présenter comme internationaliste avant tout. Un constat qui semble donner raison à Roussel et Robichaud lorsqu'ils affirment, sans toutefois le démontrer, que « *le paradoxe de l'internationalisme réside dans le fait que derrière cette identification à un ordre international fondé sur des*

¹²⁰⁷ Nelson Michaud et Stéphane Tremblay, *loc. cit.*, p. 24.

valeurs libérales se cachent des préoccupations nationalistes ».¹²⁰⁸ Un bon exemple de ce paradoxe est offert par le Premier ministre, dans plusieurs de ses discours.

« *En tant que Canadiens, et en tant que citoyens du monde, nous ne pouvons assister aux événements sans réagir* », déclare le Premier ministre Chrétien au lendemain des premières frappes sur Belgrade.¹²⁰⁹ D'un côté, le dirigeant fait appel à l'universalisme – le « *citoyen du monde* » – pour justifier la participation canadienne au conflit. De l'autre, il utilise cette référence, dont la traduction dans le langage politique n'est autre que l'internationalisme, comme élément de l'identité canadienne. Début avril, dans l'une de ses rares interventions à la Chambre des communes, il précise son propos en concluant ainsi son intervention:

Les Canadiens forment un peuple épris de paix. Un peuple qui travaille à bâtir un monde où tous les peuples peuvent vivre en paix. (...) Un peuple qui opte d'abord pour les solutions pacifiques et diplomatiques. Un peuple qui a montré au monde que la diversité est une richesse, que des gens de toutes les origines et de tous les coins du monde peuvent vivre en paix et en harmonie. Qu'en tant que membres de la race humaine nous pouvons apprendre les uns des autres. Que nous pouvons enterrer les vieilles haines et les anciennes querelles et bâtir une société nouvelle.

Nous formons aussi un peuple épris de justice. Un peuple qui sait que parfois la diplomatie habile et le dialogue doivent s'appuyer sur la fermeté et la détermination. (...)

Rester passifs devant la situation au Kosovo aujourd'hui serait trahir nos valeurs fondamentales, nos intérêts nationaux et nos obligations internationales.

Nous ne sommes pas comme ça. Les Canadiens sont des gens de parole. Et nous respecterons nos engagements et notre parole jusqu'au bout.¹²¹⁰

Une nouvelle fois, les références à l'internationalisme sont omniprésentes dans l'identité canadienne, aux côtés des intérêts et des obligations du Canada. « *Le Canada s'est fait depuis longtemps le champion de la promotion d'un régime international de sécurité visant à protéger les civils* », déclare à son tour Lloyd Aworthy, à la Chambre des

¹²⁰⁸ Stéphane Roussel et Chantal Robichaud, *loc. cit.*, p. 154.

¹²⁰⁹ Jean Chrétien, Premier ministre, discours à l'occasion d'un déjeuner offert par le Cercle canadien de Winnipeg, Winnipeg (Manitoba), 25 mars 1999.

¹²¹⁰ Jean Chrétien, Premier ministre, discours à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

communes.¹²¹¹ Il est intéressant de noter, dans tous ces discours, l'absence de référence à la nation – qui soulèverait probablement l'ire d'une partie du Québec – à laquelle les responsables pallient en faisant un usage intensif du terme « *peuple* ». Le discours ci-dessus offre à cet égard un bon exemple d'énoncé performatif en ce sens qu'il tente par un effet de répétition de faire exister une réalité – le « *peuple canadien* » – pour le moins abstraite en lui donnant un contenu aussi concrèt que possible (diversité, pacifisme, détermination, sens de l'honneur, etc.). Enfin, effet bien connu des théoriciens du langage, le recours au « *nous* » permet au locuteur d'effacer toute trace de son appartenance à l'élite dirigeante en créant une proximité avec les gouvernés et de tenter de recréer l'unité en faisant appel au groupe d'appartenance canadien. Cela a du reste constitué un ressort essentiel du mode de leadership de Jean Chrétien, qui s'est toujours présenté comme un Canadien moyen, « *le petit gars de Chicoutimi* », issu et proche du peuple.

En France, les développements précédents ont montré que le discours politique s'efforçait de faire disparaître toute trace d'un intérêt et d'objectifs français spécifique dans la crise, dont l'extrait ci-dessous donne une nouvelle illustration marquante. Interrogé par *Le Figaro* sur le « *point de vue français* » dans la campagne aérienne, le ministre de la Défense répond

Je ne distingue pas de buts – du point de vue français. Nous agissons en coalition pour surmonter l'attitude de M. Milosevic face à une action jugée nécessaire par la communauté internationale. Ce dispositif combine des exigences exprimées par le Groupe de contact, appuyées par l'Union européenne, endossée par le Conseil de sécurité de l'ONU, avec la menace de l'usage de la force par l'Alliance atlantique. Dans toutes ces enceintes, la France agit aux côtés de ses partenaires et alliés. C'est ensemble que nous avons conçu ce système et défini les objectifs.¹²¹²

Cette absence de référence aux intérêts et objectifs français dans le discours est contrebalancée par une omniprésence de l'identité, qui s'exprime à travers un va-et-vient constant entre trois types de marqueurs identitaires, international, européen et

¹²¹¹ Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, déclaration à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999,

¹²¹² Alain Richard, ministre de la Défense, interview dans *Le Figaro*, Paris, 27 mars 1999.

français. Ce qu'illustre bien le propos du Président Chirac lors de son intervention au journal de 20h de TF1, l'occasion de la fin du conflit.

(...) nous avons défendu une certaine vision de notre pays respectueux des droits de l'homme, une certaine vision de l'Europe que nous construisons et que nous voulons être une Europe solidaire, démocratique et pacifique (...). Enfin, une certaine vision du monde que nous voulons multipolaire, c'est-à-dire composé de grands ensembles vivant en harmonie, l'Europe étant l'un de ces grands ensembles, pour ne pas dire le premier de ces grands ensembles.¹²¹³

Certains dirigeants français privilégient également la confusion entre les différents niveaux de représentations identitaires, en particulier les deux têtes de l'exécutif, ce dont on ne saurait s'étonner compte tenu des tendances universalisantes de l'identité française qu'ils sont censés incarner. « *Ce sont les valeurs universelles de notre tradition républicaine que nous défendons* », déclare ainsi Jacques Chirac aux préfets français.¹²¹⁴ Un modèle identitaire français également défendu par Lionel Jospin, lorsqu'il déclare que « *c'est au nom des valeurs de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme (...) auxquelles adhèrent désormais les autres pays d'Europe (...) que nous intervenons aujourd'hui* ». ¹²¹⁵ A son tour, Alain Richard soutient devant l'Assemblée, au début du conflit que « *si nos soldats doivent entrer en action (...), ce sera au service de principes et de valeurs qui sont ceux de notre République* ». ¹²¹⁶ Nous ne nous reviendrons pas sur la présence des valeurs internationales et européennes, largement évoquées dans les chapitres précédents. La troisième est, en revanche, fondamentale pour comprendre comment, au cœur de la pratique de l'intérêt (de l'identité) national, le discours politique autorisé constitue un instrument symbolique important aux mains des gouvernants dans la construction de l'identité nationale.

¹²¹³ Jacques Chirac, président de la République, intervention radiotélévisée au journal de 20h sur TF1, Paris, 10 juin 1999.

¹²¹⁴ Jacques Chirac, président de la République, discours lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, Paris, 26 mars 1999.

¹²¹⁵ Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 6 avril 1999.

¹²¹⁶ Alain Richard, ministre de la Défense, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 24 mars 1999.

En France, comme au Canada, l'identité nationale est en permanence discutée et disputée au niveau de la société. Ce conflit identitaire se manifeste du reste jusque dans l'hémicycle lors de la crise du Kosovo. Il suffit, par exemple, pour s'en convaincre de constater les réinterprétations dont Jean Jaurès a fait l'objet, de la part des uns et des autres, y compris à droite. Dans cette perspective, la position du dirigeant dans une crise du type de celle du Kosovo lui offre une tribune de choix pour faire valoir sa conception de cette identité. A travers les références à l'identité française, les dirigeants mettent en scène la nation en lui redonnant une forme concrète. Ce faisant, ils contribuent à perpétuer son existence en tant que croyance collectivement partagée et à asseoir leur légitimité comme principal dépositaire et représentant de celle-ci. Lorsqu'il déclare à la télévision, « *je suis particulièrement fier de la générosité, de la lucidité et de la détermination du peuple français* », le Président joue en quelque sorte le rôle du « grand frère » de la nation qui félicite le petit.¹²¹⁷ En personnifiant ainsi l'État-nation, par l'entremise du « *je* », il donne un visage à celui-ci, en l'occurrence le sien, et fait en sorte que le « *peuple français* » se réapproprie des choix qu'il n'a jamais effectués. Lorsqu'il évoque « *les Français (qui) montrent une maturité, une expérience, un sens de l'histoire formidable* », le Premier ministre se place à son tour en entrepreneur identitaire de la France et en juge de cette collectivité imaginée.¹²¹⁸ Les appels constants à l'unité nationale des dirigeants français, à un moment où la question corse resurgit de plus belle avec l'affaire des paillotes, n'est sans doute pas tout à fait un hasard. Faut-il y voir un parallèle avec la solution que préconise alors la France au Kosovo, en vertu du sacrosaint principe d'unité nationale, à travers sa notion pour le moins évasive d'autonomie substantielle?

Enfin, si le terme d'intérêt national est évacué du discours, le « *réseau sémantique* » de la notion est, en revanche, bien présent. On retrouve par exemple les relations de complémentarité avec des termes tels que « honneur », « valeur »,

¹²¹⁷ Jacques Chirac, Président de la République, intervention radiotélévisée, Palais de l'Élysée, Paris, 12 avril 1999.

¹²¹⁸ Lionel Jospin, Premier ministre, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

« principe », « devoir », « mission », « responsabilité », etc., qui contribuent à accroître la solennité et l'importance du moment. « *C'est une épreuve difficile qui doit être bien comprise par nos compatriotes* », déclare ainsi le président Chirac aux préfets.¹²¹⁹ « *Nous devons assumer cette responsabilité avec le sentiment d'accomplir notre mission* », explique Alain Richard, devant l'Assemblée, au début du conflit.¹²²⁰ « *Grâce à la solidarité de la nation tout entière, la France a été à la pointe de ce combat. C'était son devoir. C'est son honneur* », reprend le Président Chirac au début du mois de juin, alors que le conflit tire à sa fin.¹²²¹ Le champ sémantique de la guerre est au moins aussi riche d'un vocable prestigieux et grandiloquent que celui de l'intérêt national. De telles relations d'association ont pour objet de renforcer le caractère solennel du discours mais aussi et surtout de l'enjeu qui se joue dans cette crise. Et ce faisant, d'asseoir la légitimité et l'importance de ceux qui sont en charge d'y faire face.

Finalement, il semble possible d'affirmer que la pratique de l'intérêt national, et la manière dont elle s'est manifestée au Kosovo, montre bien qu'elle ne se limite pas à fournir au décideur une carte approximative pour le guider dans ses choix. Elle exprime aussi, et peut-être surtout, une relation de pouvoir dans le rapport gouvernant/gouvernés. À cet égard, le discours politique en temps de guerre, et les rituels qui l'accompagnent, fonctionne et opère comme un discours de pouvoir classique. D'un côté, il convient aux gouvernants qui assoient leur autorité et leur légitimité sur la base d'arguments simples et de mots d'ordre répétés à satiété, qui enferment les critiques potentielles dans leurs contradictions. « *S'il est légitime de s'interroger, s'il est difficile de former une opinion certaine, unique et catégorique, encore faut-il s'entendre sur un certain nombre de vérités simples qui me semblent tout de même être assurées et que nous devrions partager tous* », professe ainsi Lionel Jospin à l'Assemblée nationale, fin mars 1999.¹²²²

¹²¹⁹ Jacques Chirac, président de la République, discours lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, Paris, 26 mars 1999.

¹²²⁰ Alain Richard, ministre de la Défense, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 24 mars 1999.

¹²²¹ Jacques Chirac, président de la République, déclaration lors du Conseil européen, Cologne, 3 juin 1999.

¹²²² Lionel Jospin, Premier ministre, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 30 mars 1999.

Difficile de trouver meilleur exemple de l'entreprise disciplinaire conduite par les élites dirigeantes en temps de guerre et illustration plus marquante de la notion foucaldienne d'« *effets de vérité* ». De l'autre côté, le discours est utile à et accepté par la grande majorité des citoyens. « *Le langage d'autorité ne gouverne jamais qu'avec la collaboration de ceux qu'il gouverne, c'est-à-dire grâce à l'assistance des mécanismes sociaux capables de produire cette complicité, fondée sur la méconnaissance qui est au principe de toute autorité* », rappelle Bourdieu. En l'espèce, en circonscrivant ainsi les termes du débat par le biais d'images connues et reconnues de tous et d'une logique réductrice, le discours politique apaise les angoisses des citoyens par rapport aux incertitudes nées d'une crise complexe et non ou mal maîtrisée.

CONCLUSION

La gestion de la crise du Kosovo a confirmé l'hypothèse, assez forte ces dernières décennies en Relations internationales, voulant que la formulation et la conduite de la politique étrangère ne se fassent plus en vase clos et s'inscrivent désormais dans un environnement global, caractérisé par une multiplicité et une diversité d'acteurs, d'intérêts, de luttes, de logiques et de stratégies. Le poids des communautés habitant la province serbe, la mobilisation des acteurs humanitaires, le jugement de l'opinion publique, la couverture médiatique, les frustrations des députés, l'opposition d'une partie de la communauté internationale à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations unies ou les exigences des partenaires de l'Alliance atlantique, sont autant d'acteurs, de facteurs et de contraintes qui ont pesé, à divers degrés, sur les choix des décideurs français et canadiens dans leur gestion de la crise. L'image d'Épinal d'une politique étrangère formulée dans un bureau feutré de l'Élysée ou du 24 Sussex Drive, hermétique aux influences extérieures, est ainsi sérieusement écornée. Malgré tout, au terme de cette étude et au vu des efforts déployés par les représentants étatiques pour conserver le contrôle de la gestion de la crise, le sentiment qui prédomine est que le mythe n'a pas pour autant complètement disparu. L'hypothèse du monopole tendanciel et traditionnel de l'exécutif en politique étrangère a la vie dure, du moins dans les têtes, et conserve un fond de vérité sur le terrain. Une observation qui s'explique en partie par le choix de notre étude de cas.

L'introduction a rappelé que la guerre, et *a fortiori* celle du Kosovo, ne saurait être considérée comme un phénomène hors champ de la politique étrangère. Un argument que la dernière décennie a confirmé avec une certaine forme de « (re-)militarisation » de la pensée politique, s'exprimant notamment à travers une hausse importante des dépenses militaires au niveau mondial ou le choix des outils (militaires) privilégiés dans la lutte

contre le terrorisme.¹²²³ Si cette orientation ne traduit certes pas une attitude généralisée, ce réarmement mondial étant surtout le fait de quelques États (États-Unis, Chine, Inde et Russie notamment), il illustre néanmoins le lien étroit entre politique étrangère, défense et sécurité, qui incline en faveur de l'hypothèse d'un « *bel avenir de la guerre* » au cœur de l'imaginaire politique et comme mode de dialogue acceptable sur la scène mondiale, du moins pour certains de ses acteurs. Du point de vue de la décision cependant, ce type de situation s'apparente à un cas « extrême », en ce sens qu'elle se situe en rupture avec les décisions routinières et met en œuvre des logiques et des mécanismes de prime abord un peu différents de ceux qui prévalent habituellement. Ce choix est susceptible de créer une sorte de distorsion analytique, qui constitue sans aucun doute une première limite de cette recherche. Il convient ainsi d'être prudent vis à vis de la tentation de généraliser à outrance nos conclusions. Dans l'optique d'une compréhension globale de la politique étrangère, celles-ci auraient sans doute gagné en raisonnable, mises en perspective avec l'observation d'un autre cas plus conventionnel, tel que la signature d'un traité ou même une mission de paix plus classique. Le jeu de la politique étrangère semble, en effet, plus ouvert et moins centralisé lorsqu'il ne s'agit pas d'enjeux touchant le cœur même des prérogatives régaliennes des États et de surcroît aussi sensibles politiquement.

Si l'envoi de troupes dans des opérations de guerre occupe ainsi une place à part et met en scène des dynamiques spécifiques à l'intérieur du champ de la politique étrangère, les tendances observées restent néanmoins symptomatiques de l'évolution de ce champ et des dynamiques en son sein. La perspective imminente de la guerre constitue, en effet, un lieu, sinon le lieu, par excellence, où la politique étrangère et l'idée que s'en font les dirigeants trouvent à s'exprimer. Dans la perspective qui est la nôtre, on peut également se demander s'il existe un moment plus propice à l'expression de la pratique de l'intérêt national que celui-là. Aussi monopolistique qu'ait pu apparaître l'entreprise, la décision prise par Paris et Ottawa ne fut pas simple pour autant, les interférences ayant été aussi nombreuses que diverses à toutes les étapes de la crise. Cette complexification

¹²²³ Laurent Zecchini, « Dépenses militaires. Un réarmement mondial », *Le Monde*, 20 juin 2007.

de l'objet politique étrangère pose aussitôt une question cruciale du point de vue de l'analyse. Comment appréhender en théorie une réalité si complexe en pratique et de quels outils conceptuels dispose le chercheur pour y parvenir ?

Dans une tentative de faire le point sur la variété des approches qui appréhendent la politique étrangère, la démarche proposée dans le cadre de cette recherche s'est efforcée de mettre en dialogue le monde classique de la prise de décision et celui plus contemporain de la politique mondiale, qui ont pris l'habitude de s'ignorer. Le cas étudié confirme que les approches décisionnelles traditionnelles offrent des outils tout à fait pertinents, mais qu'elles auraient avantage à mettre ceux-ci plus en lien avec les pistes interprétatives ouvertes à la faveur du tournant sociologique des dernières décennies. Un biais auquel a tenté de remédier, dans une certaine mesure, l'approche sociologique préconisée ici. En prenant pour point de départ un triple questionnement – par qui, pourquoi et comment la politique étrangère est-elle construite – celle-ci a essayé de construire quelques ponts entre les différentes logiques de recherche, lorsque ces dernières s'y prêtaient, ce qui n'a pas toujours été le cas. Au « qui », cette étude montre que la décision dans ce champ est indissociable du cadre mondial dans lequel elle s'insère et qu'il n'est plus possible pour les acteurs traditionnels de faire fi de l'émergence d'autres acteurs, non étatiques le plus souvent. Au « pourquoi », cette démarche consent à une complexification des logiques qui, loin de répondre à la seule poursuite égoïste d'intérêts collectifs et/ou individuels, mettent en jeu des valeurs, des normes, des cultures et des identités propres et distinctes, enracinées plus ou moins profondément au niveau des acteurs. Si ce retour en grâce des variables idéelles et culturelles fait écho aux analyses perceptuelles développées par certains tenants des approches décisionnelles, la manière dont il est orchestré dans notre cadre théorique a néanmoins peu en commun avec celles-ci. Ces valeurs ne sont plus envisagées seulement comme des variables individuelles mais comme des facteurs collectifs, des « *standards holistes* » qui déterminent les paramètres et le cadre à l'intérieur duquel l'acteur agit et réagit. Enfin, au « comment », cette synthèse montre que la décision est avant tout une construction et un

processus complexe, au sein duquel intérêts et identités se mêlent, et où le langage tout comme les rapports de pouvoir symbolique jouent un rôle essentiel.

Afin d'intégrer et d'articuler ces trois questions, nous avons choisi de recourir à la notion de champ. Aussi modeste et embryonnaire soit-elle, cette tentative entend répondre en partie au besoin de synthèse à l'intérieur du corpus théorique et ouvre des pistes intéressantes dans la perspective d'une sociologie des relations internationales appliquées à la politique étrangère. Encore très marginale en Relations internationales en comparaison de l'utilisation dont elle peut faire l'objet dans d'autres disciplines des sciences sociales, cette notion insufflé une certaine vitalité heuristique en établissant des liens possibles entre différents éléments des grandes approches en politique étrangère. Tout d'abord, elle prend acte de la multiplication des acteurs dans ce domaine et rend compte de l'évolution de la structuration de ce champ. Ensuite, elle met en lumière les jeux et les enjeux autour de l'objet politique étrangère dans ce qu'ils ont de plus spécifique, ainsi que les luttes auxquelles il donne lieu entre ces acteurs. Enfin, mise en perspective avec le constructivisme structuraliste de ses principaux interprètes et en lien avec une notion telle que l'*habitus*, la notion de champ permet de dépasser certaines dichotomies classiques, telles que intérêts/identités, agent/structure ou interne/externe, dont l'étude de la politique étrangère peine parfois à s'extirper. Si la notion de champ revêt un potentiel heuristique indiscutable, son application à la politique étrangère connaît cependant des limites.

La difficulté principale avec la notion de champ réside dans son application. En l'occurrence, la seule question de la définition du concept est en soi problématique. Si l'on accepte que la délimitation des contours du champ de la politique étrangère se doit d'intégrer l'ensemble des acteurs, anciens et nouveaux, de la scène mondiale, comment procéder afin que toute recherche ne devienne pas en pratique impossible ? On ne saurait en effet exiger du chercheur qu'il examine pour chaque décision l'ensemble des acteurs potentiels impliqués dans celle-ci et les liens entre eux. De la même manière, si la sociologie des réseaux a indéniablement ses vertus, elle n'en reste pas moins floue quant

à son opérationnalisation, son objet (les réseaux) étant par définition assez insaisissable. Par ailleurs, comment déceler des luttes et des enjeux qui ne se donnent pas facilement à voir ? Sur le sujet, cette recherche soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. L'une des limites de ce travail, qui résulte en grande partie de cette difficulté, se manifeste précisément par le fait que les acteurs de la crise du Kosovo ont connu un traitement très inégal de notre part. Pour certains d'entre eux, les logiques, les stratégies et leur influence, ainsi que les relations qu'ils entretiennent avec les gouvernements ont été bien plus effleurées qu'analysées. Il aurait été, par exemple, intéressant de valider auprès des acteurs humanitaires, des communautés serbe et albanaise en France et au Canada ou des grandes entreprises françaises et canadienne, leur rôle et leur action auprès des gouvernements français et canadien dans la crise du Kosovo. Précisons au passage que la seule « méthode » sur laquelle s'entendent à peu près ceux qui tentent de mettre en œuvre le concept de champ reste sans aucun doute la technique de l'entretien qui, malgré ses limites, semble indispensable pour rendre compte des dynamiques en son sein. Avec le recul, nos interviews avec des interlocuteurs, pour la plupart de grande qualité, ont été une étape cruciale de cette recherche dans notre compréhension de la prise de décision en politique étrangère. Sans doute aurions-nous dû effectuer davantage d'entretiens et, en outre, ne pas les limiter aux seuls professionnels de l'État mais les étendre à l'ensemble des « joueurs » de la crise, ce qui aurait été intéressant dans la perspective d'une véritable sociologie des acteurs. Faute de quoi, le chapitre 2 ouvre bien plus de nouveaux tiroirs qu'il n'en referme et nous espérons que ces derniers susciteront d'autres recherches sur une crise qui n'a pas encore fini de dévoiler toute sa complexité.

Dans le cas du Kosovo, cette approche a permis en outre de montrer que dans le champ de la politique étrangère, les États conservaient une place majeure. Non seulement, leur rôle initial a été central dans la construction d'un « problème » Kosovo en tant que menace à la sécurité internationale, mais il est resté déterminant dans la définition des solutions politiques et militaires pour y faire face ainsi que dans leur mise en œuvre. Replacé dans le cadre du débat entre réalistes et transnationalistes, ce constat pourra

aisément être interprété par les premiers comme une preuve manifeste de ce que les acteurs étatiques restent les principaux prestataires de sécurité (et acteurs) sur la scène mondiale. Ce à quoi les seconds ne manqueront pas de répondre, d'une part, que c'est l'un d'entre eux (l'État serbe) qui constituait une menace pour ladite sécurité et, d'autre part, que ce n'est qu'au prix de la transgression de l'un des principes fondamentaux – que ces auteurs jugent obsolète – de leur légitimité (la souveraineté) qu'ils sont parvenus à rétablir la paix. Cette recherche n'a pas cependant pour objectif de déterminer qui de l'État ou des autres acteurs est sorti « vainqueur » de la guerre du Kosovo, en termes de statut et de stature dans le champ de la politique étrangère. Dans une perspective sociologique, il s'agit de s'intéresser aux différents objectifs et logiques à l'intérieur du champ, aux luttes qu'ils engendrent et à la manière dont les acteurs agissent et réagissent, se positionnent et s'adaptent à ces confrontations. L'épisode du Kosovo a mis en lumière, à cet égard, la capacité de résistance et de résilience des États face aux changements de l'environnement ainsi que les mécanismes développés par ces derniers pour s'y adapter. Les États et leurs représentants sont parvenus, non sans mal, à rester relativement maîtres de la « *production du dialogue* » et des décisions sur le Kosovo, ce qui reste en partie le cas aujourd'hui, le sort du Kosovo et les négociations autour du statut final restant avant tout entre les mains de quelques États. Le conflit a d'ailleurs donné à ces derniers l'occasion de réinvestir des espaces de légitimité sur le terrain du « *monde multicentré* ». C'est ainsi que l'on peut lire le discours officiel sur l'intervention ou la mise en œuvre des actions civilo-militaires qui ont vu les États s'ingérer dans un espace aussi spécifique que l'action humanitaire, champ qui ne leur était jusque là pas véritablement ouvert et plutôt inconnu. Outre le fait de justifier notre choix de s'intéresser d'abord à cette catégorie d'acteurs, ce constat implique, dès lors, de poser un regard attentif et plus minutieux sur cet acteur particulier qu'est l'État.

Dans la perspective d'une sociologie de l'État appliquée à la politique étrangère, il était indispensable de dépasser une conception homogénéisante et unitaire de cet acteur pour lui préférer une approche plurielle des agents qui le composent, de leurs logiques de

fonctionnement, de leur schémas mentaux et des mécanismes qui sous-tendent l'articulation des décisions de politique étrangère en son sein. Cette étude confirme que la décision n'est pas le choix d'un seul homme, le président de la République en France ou le Premier ministre au Canada, aussi décisif soit leur rôle dans le processus, mais le fruit du travail d'un groupe, qui se traduit par l'image évocatrice de la « *cellule de crise* », composé de professionnels de l'État qui centralisent l'information et la réflexion étatique et au sein duquel sont discutées et disputées les solutions à la crise. De plus, la sociologie de l'État rappelle que l'activité étatique, ici la politique étrangère, ne saurait être considérée comme un champ d'acteurs neutres et désintéressés mûs par un intérêt général s'imposant à eux naturellement. Elle est le lieu d'une lutte et d'une confrontation, qui n'exclut pas la coopération et les ententes, entre les objectifs, les intérêts et les logiques des différents professionnels. En l'occurrence, la gestion de la crise au Kosovo et le choix de l'option militaire n'ont pas semblé engendrer de dissensions majeures ni donner lieu à des revirements bruyants au sein du cénacle. A cet égard, si cette étude a pris d'emblée soin de rompre avec la tentation d'attribuer à cette décision une rationalité *ex-post*, elle n'a peut-être pas poussé suffisamment loin la recherche des traces de luttes qui ont présidé à sa construction. Pour ce faire, l'examen des notes prises par les acteurs pendant les réunions restreintes auraient pu fournir des pistes intéressantes. L'idée nous ayant été suggérée trop tardivement par l'un d'entre eux et sa mise en œuvre étant alors trop complexe, nous n'avons pu y donner suite. Dès lors, cette recherche a eu tendance à privilégier « naturellement » les éléments de consensus au détriment du conflit entre ces agents. Une distorsion qui peut en partie s'expliquer par la difficulté de découvrir des disputes qui ne se donnent pas facilement à voir, en raison d'une propension des acteurs à réinterpréter le processus à la lueur d'une décision finale qu'ils ont fini par intégrer comme leur, contribuant ainsi à en gommer *a posteriori* les aspérités.

Afin d'appréhender ce « noyau dur » des professionnels de l'État, la dichotomie classique entre politiques et bureaucrates reste, dans une certaine mesure, un point de départ valable. Dans une certaine mesure seulement puisque cette recherche a montré que

dès lors que l'on sort de l'idéal-type, cette distinction est en pratique difficilement tenable. Les deux champs du politique et de la bureaucratie s'imprègnent, en effet, mutuellement, créant ainsi une sorte de profil sociologique mixte. Si la distinction entre ces deux acteurs peut, à cet égard, sembler plus proche du schéma wébérien au Canada qu'en France, elle n'en reste pas moins pertinente pour comprendre le fonctionnement des deux États. En France, les nominations suite à l'élection présidentielle indiquent que cette notion de « *professionnel de l'État* » reste essentielle pour appréhender la pratique de la politique étrangère au niveau de l'État. On en veut pour preuve le bref retour en grâce de Hubert Védrine, un temps pressenti pour être le ministre des Affaires étrangères de Nicolas Sarkozy, celui bien réel de Jean-David Levitte à la tête du tout nouveau Conseil de sécurité nationale ou la nomination de Jean-Maurice Ripert comme ambassadeur français auprès des Nations unies, autant d'acteurs importants lors de la crise du Kosovo et qui restent des rouages essentiels assurant la « continuité » de l'État aujourd'hui.

La crise du Kosovo a mis en lumière des comportements un peu différents de la part de ces acteurs, selon leur milieu d'appartenance plutôt politique ou bureaucratique. Si tous ont exprimé une volonté d'exister et de s'affirmer en tant que « professionnel » dans cette crise, celle-ci s'est manifestée selon un mode de raisonnement et de comportement distincts. Alors que le bureaucrate s'efforce d'avoir une influence et un poids dans le processus, ceux-ci sont déjà inscrits dans la fonction de décideur politique, dont l'attitude est orientée surtout par le souci de contrôler la situation. Par ailleurs, si les deux ont en commun d'être mis en scène comme les représentants et les garants de l'intérêt général, les raisons associées à cet exercice diffèrent. Pour le bureaucrate, il s'agit avant tout de faire valoir son expertise et sa neutralité, deux caractéristiques essentielles du professionnel. Le politique tire, quant à lui, sa légitimité du peuple, de l'élection et de sa capacité à se comporter en homme d'État. Si le premier s'efface derrière son statut de professionnel de l'État, le second ne peut être totalement désincarné dans la mesure où il est aussi un homme politique donc un homme de pouvoir. Si ces nuances sont perceptibles, l'étude de la crise du Kosovo a surtout mis en exergue les points de

convergence, de solidarité et les intérêts communs entre ces professionnels, qui sont apparus soudés autour de cette décision, tendant ainsi à renforcer l'idée d'un noyau dur et d'un État omniscent. Dans la perspective d'une sociologie du professionnel de l'État, cette recherche a davantage insisté sur ce qui unissait ces acteurs plutôt que sur ce qui les divisait. C'est à ce niveau que le concept d'intérêt national a pris tout son sens et montré qu'il n'était pas obsolète au cœur des explications de la politique étrangère.

Pour les raisons développées dans le chapitre 1 et sur lesquelles nous ne reviendrons pas, le concept d'intérêt national occupe de longue date une place centrale en Relations internationales. Cette recherche a tenté de vérifier l'hypothèse – contre-intuitive dans le cas du Kosovo – qu'il restait tout à fait pertinent dans le champ de la politique étrangère, à la fois pour comprendre le comportement d'une partie des élites dirigeantes mais également, dans une certaine mesure, celui d'une partie des gouvernés. Non pas qu'il soit possible de déterminer un intérêt national objectif et rationnel à partir duquel on juge les décisions prises par les États. De ce point de vue, l'intérêt national n'existe pas *objectivement* et il s'apparente davantage à une coquille vide dont le contenu varie en fonction de la vision particulière que les dirigeants ont de cet intérêt. En revanche, existe l'idée d'intérêt national en tant que concept structurant au niveau du discours et de la pratique en politique étrangère. De la même manière, si l'on peut contester le caractère objectif et scientifique de la pensée réaliste en Relations internationales, il est difficile de nier qu'elle a eu – et a encore – un effet structurant sur le champ de la politique étrangère et la façon dont certains acteurs, étatiques notamment, se comportent. Or, l'intérêt national est précisément une composante essentielle de la logique de ces acteurs étatiques – que nous avons appelé « l'esprit d'État » – à partir de laquelle se construit l'action de ces États. Au-delà de sa matérialisation dans les discours de politique étrangère, qui serait déjà en soi une raison suffisante de s'intéresser à la notion, l'idée d'intérêt national s'apparente à une logique, un schème de perception des décideurs. Or, cette étude montre que c'est bien cette logique qui a prévalu tout au long de la crise, au niveau

des professionnels de l'État. Si la guerre du Kosovo a pu laisser penser un temps qu'elle constituait un tournant par rapport à cette pratique traditionnelle de l'intérêt national en politique étrangère, il n'en fut rien. Au mieux s'est-il manifesté, en lieu et place de la rupture annoncée, par quelques arrangements et contorsions au niveau des principes, mais toujours guidés par une logique et un mode de raisonnement qui lui ne rompt en rien avec l'esprit d'État et l'habitus de l'intérêt national.

La crise du Kosovo a montré que ce concept d'intérêt national restait structurant à plusieurs niveaux dans le champ de la politique étrangère. Il est structurant, en premier lieu, pour ce qui est du discours politique. De ce point de vue, il reste ce qu'il a été depuis son origine, un élément rhétorique et un outil de légitimation puissant. Dans le cas du Kosovo, il en a toutefois été fait un usage assez original. Les références à l'intérêt national se sont largement estompées au profit des références aux valeurs et à l'identité nationale. Nous reviendrons sur ce glissement lourd de sens du point de vue de l'analyse. Si le discours canadien justifiant la participation du pays à l'intervention militaire alterne, de manière assez classique, entre les intérêts du Canada et ce type d'arguments (les valeurs canadiennes, etc.), les responsables français *a contrario* optent clairement pour une utilisation négative de la notion. En opposant de manière systématique une image stéréotypée et péjorative de l'intérêt national (égoïsme, ambition hégémonique, etc.) à des valeurs positives (humanitaire, morale, droits de l'homme, etc.), le discours politique a rappelé que l'argument de la *raison d'État* ne faisait pas toujours recette et pouvait aussi être utilisé, au moins en apparence, à contre-emploi. Néanmoins, parce que les actions ne sauraient se déduire entièrement du langage, cette étude a montré que, même invoqué de la sorte, l'intérêt national restait omniprésent dans le comportement des professionnels de l'État et dans leur lecture de cette crise.

En second lieu, le concept d'intérêt national est structurant au niveau des élites dirigeantes. En résumé, dans le champ de la politique étrangère, l'idée d'intérêt national constitue l'*habitus* des professionnels de l'État. C'est en partie à travers lui que ceux-ci comprennent les objectifs poursuivis par la politique étrangère de leur pays et définissent

les termes du problème auquel ils sont confrontés. L'habitus est constitué de schèmes de perception, de pensée et d'action qui fonctionnent comme un *modus operandi* inconscient et intuitif répondant au besoin fonctionnel des professionnels de donner sens au monde. Les principes de souveraineté et d'indépendance nationale, tout comme la nécessité de faire exister l'État dont ils sont les représentants dans le concert des nations, font partie intégrante, avec une intensité variable, de l'habitus de ces acteurs en politique étrangère. Bien qu'ils jouent au niveau individuel de chaque agent, cet habitus est avant tout le produit de significations collectives et reflète les valeurs intersubjectives et les modes de pensée partagés et reproduits au fil du temps par les acteurs de ce champ, ce qui explique qu'il soit si profondément enraciné dans le comportement et qu'il échappe en partie à la conscience immédiate des agents. En tant que disposition durable, ce concept fournit aux élites dirigeantes des balises, des cartes mentales qui orientent et les aident à trouver leur chemin en politique étrangère.

On a souligné que la mise en œuvre de la notion de champ n'allait pas sans difficultés. Celle d'habitus a également ses limites. Le recours à cette notion apparaît d'une utilité heuristique inégale selon les cas observés. Ainsi, l'esprit d'État et l'habitus de l'intérêt national supposés présider au comportement des professionnels est apparu moins prégnant dans le cas canadien. Non pas qu'au Canada, les professionnels de l'État n'aient pas intégré ce logiciel étatique pour penser le monde mais, pour des raisons qui tiennent notamment à des différences socio-historiques et politiques évidentes sur lesquelles nous ne reviendrons pas, il semble moins profondément incorporé et dès lors plus malléable que celui des professionnels en France. Un constat qui tend à confirmer le caractère réflexif de toute entreprise scientifique, la structuration du concept d'habitus lui-même étant le résultat d'une certaine imprégnation, pour ne pas dire acculturation de Bourdieu, à son environnement socio-politique, c'est à dire une certaine tradition centralisatrice et jacobine française qui repose précisément sur une culture d'État forte et homogène. Ainsi, lorsque l'auteur admet que l'habitus prend des formes différentes dans des contextes culturels différents, force est d'admettre qu'il en va également ainsi du

concept lui-même, ce qui rend difficile un usage véritablement transversal de la notion. Si l'habitus correspond de manière indéniable à une « réalité » française, son exportation à la « réalité » canadienne n'est pas toujours aussi convaincant ou du moins appelle de sérieuses nuances. Rappelons au passage que les outils conceptuels empruntés à Bourdieu dans le cadre de cette recherche doivent être compris avant tout comme un moyen de « *prendre au sérieux* » le tournant sociologique des Relations internationales et d'insufler un peu de vitalité heuristique dans l'étude de la politique étrangère. Tout en prenant soin de garder nos distances à l'égard d'un discours parfois dogmatique, ce recours vise à adopter par endroit une certaine disposition sociologique pour penser un objet d'étude en mal d'inspiration. Une démarche qui est apparue riche de promesses pour ce qui est de la pratique spécifique de l'intérêt national en politique étrangère, en particulier sous l'angle du pouvoir et des mécanismes qui sous-tendent sa définition.

Bien qu'il ne soit pas aussi rigide que l'image qu'en donnent parfois certaines lectures rapides, l'habitus l'est néanmoins suffisamment pour pouvoir jouer son rôle de paramètre des pratiques à l'intérieur du champ. Même vide, une coquille est un espace fini et strictement délimité, qui ne peut accueillir n'importe quel contenu. C'est certainement à ce niveau que la notion d'habitus est la plus intéressante du point de vue de l'analyse, dans sa capacité à circonscrire les termes du débat et à imposer, « *sans violence, sans art, sans argument* », les conduites raisonnables dans une situation donnée. En d'autres termes, si l'habitus de l'intérêt national n'interdit pas aux agents de se positionner différemment autour des jalons qu'il pose, ces derniers constituent néanmoins dans le même temps une sorte de barrière « naturelle », un horizon indépassable au-delà duquel le professionnel ne peut, ne pense pas même à aller. Un constat qui a pris une résonance singulière dans le cas du Kosovo en ce sens que si la décision de politique étrangère a pu apparaître conflictuelle au niveau des acteurs dans leur ensemble, elle est devenue assez rapidement consensuelle au niveau des décideurs, visant dès lors à exclure les conduites alternatives. C'est du reste ainsi, en s'appuyant sur une définition négative

du champ des possibles – les options qui ne sont pas acceptables – qu’il est possible de reconstituer la logique du professionnel de l’État.

Enfin, en dernier lieu, la prégnance du concept d’intérêt national ne saurait s’expliquer par sa seule incorporation au niveau des élites en matière de politique étrangère. Si la pratique de l’intérêt national peut sembler principalement concernée par les questions de politique internationale, il se manifeste aussi, et peut-être surtout, dans l’ordre interne. En effet, l’intérêt national est structurant également au niveau de la scène intérieure où il reste un puissant régulateur (symbolique) dans la relation entre gouvernants et gouvernés. En la matière, la pratique de l’intérêt national repose sur une conception assez élitiste de la société – perceptible dans la distinction entre professionnel et profane – et des rapports entre les élites dirigeantes et ceux qu’elles ont justement pour fonction de diriger. Si les praticiens rechignent un peu à aborder cette tradition politique et institutionnelle sauf pour manifester une désapprobation un peu gênée vis-à-vis du principe, la crise du Kosovo a confirmé qu’elle n’a pas disparu. A cet égard, en dépit du discours récurrent sur la « *démocratisation de la politique étrangère* », la France et le Canada ont en commun une marginalisation des autres acteurs potentiels de la politique étrangère. A cet égard, l’attention accordée par les responsables politiques à leur opinion publique, par un usage intensif des sondages notamment, a été parfois interprétée comme un signe rassurant et une pratique susceptible de rééquilibrer l’absence des députés dans le processus. Dans les faits, le Kosovo a montré que si la *vox populi* pouvait jouer, c’était bien plus sur le choix des moyens utilisés que sur celui des fins. Finalement, le discours comme la pratique de l’intérêt national continuent de pérenniser une frontière symbolique entre les acteurs de la politique étrangère, en distinguant ceux qui sont majeurs des autres. Dans le cas du Kosovo, le plus étonnant réside non pas tant dans l’absence de contestation de cette situation, les députés comme les médias ayant été nombreux à déplorer leur mise à l’écart, mais dans la capacité de cette pratique à aplanir les résistances et finalement à s’imposer sans trop de difficultés. L’examen du discours en période de crise à travers le rituel de la nation en arme, permet de comprendre en partie le rôle du discours dans le

maintien et la reproduction de cet ordre politique interne, et l'écho favorable qu'il rencontre au niveau des gouvernés.

Les dernières décennies ont remis la notion d'identité nationale sur le devant de la scène à la fois dans la pratique et la théorie des relations internationales. Si la discipline n'a pas donné lieu à un consensus sur la manière la plus adéquate pour appréhender cette dialectique entre identité et intérêt, nous avons choisi de l'inscrire dans un cadre où les deux variables sont co-constitutives. Un choix dont la crise du Kosovo a permis de constater toute la pertinence dans le champ de la politique étrangère. En France et au Canada, le conflit du Kosovo a été le lieu, comme c'est presque toujours le cas en période de guerre, d'un grand moment d'unification symbolique, dont les élites dirigeantes ont profité pour réaffirmer les contours et le contenu de l'identité nationale. Cela s'est traduit notamment au niveau du discours sur les raisons de l'intervention par un glissement sinon un remplacement des références aux intérêts nationaux par des marqueurs identitaires. Une hypothèse particulièrement perceptible dans le cas du Canada où la politique étrangère constitue un enjeu de premier plan au cœur de la lutte identitaire que se livrent responsables canadiens et responsables nationalistes québécois. La guerre du Kosovo a ainsi été l'occasion pour le gouvernement Chrétien de réaffirmer avec force les contours de l'identité canadienne en utilisant notamment l'internationalisme comme fondement de cette identité. Au Canada, s'il est encore tôt pour mesurer les effets en politique étrangère de l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur, que son statut minoritaire tend à rendre prudent en termes de rupture, il semble néanmoins que ce dernier prenne quelque peu ses distances vis-à-vis du discours internationaliste globalisant et pragmatique des Libéraux pour lui préférer une orientation nettement plus idéologique, axée sur les droits de la personne et la démocratisation, qui a déjà commencé à se ressentir dans le dialogue avec la Chine par exemple. En France, l'identité nationale a été récemment appelée à jouer un rôle de premier dans la campagne avec la proposition du candidat de l'UMP de créer un ministère de l'Immigration et de l'identité nationale. Si cette dernière a semblé moins débattue durant la crise du Kosovo, elle a fait l'objet d'un « rafraîchissement » de

la part des responsables politiques, en particulier au niveau de la double dimension française et européenne. En faisant ainsi écho à des valeurs déjà intériorisées par une partie de la population, ce discours permet de faire revivre cette identité et sa réappropriation par une partie de la société, cette réaffirmation de l'adhésion à une communauté de valeurs devenant alors le meilleur garant du renforcement de l'ordre interne existant. Aussi, importante que soit cette dimension instrumentale de la pratique de l'intérêt national, il est difficile d'affirmer, au terme de cette recherche, qu'elle constitue une explication déterminante du comportement des élites dirigeantes, à tout le moins dans le cas français où elle peut apparaître assez secondaire par rapport à ce qu'elle représente au Canada.

La comparaison entre la France et le Canada a permis d'identifier un certain nombre de points communs au niveau de l'esprit d'État qui préside au comportement des professionnels en politique étrangère. Outre des structures politiques et des valeurs comparables (deux démocraties occidentales), la France et le Canada ont en commun de se chercher une place sur la scène internationale. Nous ne reviendrons pas sur la notion de « *puissance moyenne* » ni sur les éléments concourant à sa définition, dont nous avons bien conscience qu'ils prêtent à discussion, en particulier si l'on s'en tient aux attributs classiques de la puissance (dissuasion nucléaire, veto au Conseil de sécurité, etc.). Dans l'optique d'une comparaison, l'expression se veut surtout une illustration de ce que ces deux pays se questionnent et ne sont pas assurés ni rassurés quant à la place qui leur revient dans la hiérarchie des puissances. Cette convergence (relative) entre les deux États est néanmoins l'aboutissement de deux trajectoires opposées. Au long du siècle écoulé, celle du Canada est plutôt ascendante en ce sens qu'elle est faite d'émancipation vis-à-vis de l'empire britannique et se traduit par un effort des élites dirigeantes pour se tailler un rôle et un statut dans la hiérarchie des puissances. Celle de la France peut sembler, à certains égards, inverse dans la mesure où elle se présente sous les traits d'une résistance pour conserver un rang acquis au cours des siècles passés mais qui semble lui être de plus

en plus contesté. Le point de rencontre entre ces deux tangentes trouve une illustration symbolique dans le rayonnement respectif de ces pays sur la scène mondiale qui ne sont finalement pas si éloignés au regard d'héritages historiques incomparables. Si le Canada a incontestablement comblé une partie de son « retard » et que les deux pays ont sans doute davantage de points communs que de différences en termes de profil global, il n'en reste pas moins que la France jouit encore de quelques privilèges liés à son statut de « grande puissance », que ses dirigeants savent utiliser et bonifier, à travers notamment le poids de l'Union européenne. Un constat dont le Kosovo a permis de constater toute l'acuité si l'on en juge par la présence française à tous les échelons de la gestion de cette crise. Les lecteurs auront sans doute noté au passage une légère différence de ton dans le traitement, critique, réservé à la France et celui, plus complaisant, à l'égard du Canada tout au long de cette recherche. Afin que le caractère réflexif de l'entreprise sociologique ne soit pas un vain mot, nous répondrons simplement qu'il traduit sans doute une tendance naturelle à se montrer plus poli avec ses hôtes et à poser sur son pays d'accueil un regard de chimène. Tandis qu'il est tout aussi tentant de se montrer plus dur avec les siens et de les blâmer de tous les maux. Cet aparté autorisé, il convient de revenir aux similitudes dans le comportement des élites dirigeantes françaises et canadiennes.

L'un des traits communs aux professionnels des deux pays réside dans le souci qu'ils ont manifesté d'exister dans cette crise. Cela explique, en partie, pourquoi ces deux États qui mettent tant d'efforts à se construire l'image de pays attachés avant tout au droit international et au cadre multilatéral, sont restés dans la coalition malgré l'absence de résolution du Conseil de sécurité. Cette volonté commune d'être entendu et reconnu a toutefois donné des résultats assez inégaux. Le Canada a été presque inaudible et surtout perçu comme un acteur secondaire et ce, bien qu'il œuvrât activement en faveur d'un règlement politique, notamment au sein du Conseil de sécurité dont il eut par ailleurs la présidence au plus fort de la crise. La France est davantage parvenue à ses fins. Elle a occupé une place de premier plan à la fois dans les tentatives de résolution diplomatique de la crise, à travers l'Union européenne et surtout le Groupe de contact, mais pendant la

phase des opérations militaires, durant laquelle son influence et son verbe ont pu sembler disproportionnés en comparaison de sa contribution militaire réelle (la seconde au sein de la coalition) par rapport à celle des États-Unis. Quoiqu'il en soit, c'est un état d'esprit, une logique semblable qui ont prévalu à Ottawa et à Paris où la perception générale est que l'on ne peut se tenir éloignés de la crise : « *en être* » ou ne pas être, telle était la question. Ce constat recèle un intérêt majeur du point de vue de la comparaison. Elle tend notamment à montrer que la quête de reconnaissance, que l'on prête généralement surtout aux « vieux » États ou aux « grandes puissances », vaut également pour un État comme le Canada. Une observation certes très circonscrite qui n'est toutefois pas sans susciter des interrogations plus larges lorsqu'elle est mise en perspective avec la recomposition en cours de l'ordre international.

A cet égard, l'examen des discours et les entretiens avec les acteurs de la crise ont permis de constater qu'ils partageaient, du moins pour certains d'entre eux, des points communs quant à leur vision de l'équilibre des puissances, du rôle des Nations unies, de la nécessité d'un monde multipolaire, des bienfaits du multilatéralisme, et de la place (du rôle nécessaire) de leur pays dans le monde. Si cette vision un peu réductrice connaît évidemment des nuances, parfois importantes, selon les individus, elle semble transcender les clivages politiques en France. À l'exception notable du groupe communiste et de quelques électrons libres à gauche et à droite, qui auront toutefois fini par trouver des raisons de se consoler, le « *consensus mou* » souvent évoqué pour décrire la politique étrangère française, semble avoir en partie fait son œuvre dans le cas du Kosovo. Une conception assez similaire du système international est défendue par certains professionnels de l'État au Canada, qui rappelle que réalité nord-américaine et idéalité transatlantique peuvent aussi se conjuguer. Il est cependant plus difficile d'en tirer des conclusions plus larges sur les orientations de la politique étrangère canadienne. En effet, depuis les dernières décennies, il existe des divergences réelles entre les principales formations politiques dans ce domaine, le Québec francophone se distinguant notamment sur de nombreux dossiers. Dans le paysage politique canadien, le cas du Kosovo fait du

reste plutôt figure d'exception si l'on en juge par l'appui unanime que l'action du gouvernement a reçu de la part de la classe politique et de l'opinion publique. Ces divergences de vue se manifestent également au gré des alternances politiques au niveau fédéral, d'un gouvernement (libéral) à l'autre (conservateur). A cet égard, s'ils nourrissent une obsession commune pour le géant américain, dont on a vu qu'elle valait également pour les élites françaises, la manière dont les professionnels canadiens jouent cette carte peut varier sensiblement, du moins sur la forme, dépendamment du parti au pouvoir. Ainsi, si le gouvernement de Paul Martin avait bien amorcé un rapprochement avec Washington, pour tenter de réchauffer une ambiance passablement refroidie par l'inimitié entre Bush et Chrétien, celui-ci s'est nettement accéléré sous le gouvernement de Stephen Harper.

Pour qui entend étudier les mécanismes de la politique étrangère, c'est sans doute au niveau du processus de décision en tant que tel que les ressemblances entre les deux pays sont les plus frappantes. La première, la plus notable, réside assurément dans la centralisation de la décision au niveau de l'exécutif et plus particulièrement au sommet de l'État. En France, la situation de cohabitation n'a pas fait mentir la règle mais a adouci sa mise en œuvre avec l'instauration d'un dialogue institutionnel au niveau de cet exécutif. Toutefois, la création récente d'un Conseil de sécurité nationale destiné à centraliser l'information et la réflexion au sommet de l'État, rôle qui incombait jusque là au SGDN placé sous l'autorité du Premier ministre, semble indiquer plus sûrement une tendance à la présidentialisation de la politique étrangère française. Autre point commun entre les deux processus, le pouvoir législatif a servi de « chambre d'enregistrement » et son rôle réduit à prendre note de la bonne volonté des responsables de l'exécutif de le tenir informé. Notons, à cet égard, que la prolongation de la présence militaire canadienne en Afghanistan a été soumise à un vote – certes précipité et rendu un peu indispensable en raison du statut minoritaire du gouvernement – à la Chambre des communes par le gouvernement conservateur de Stephen Harper. De son côté, lors de sa campagne électorale, Nicolas Sarkozy a promis de renforcer le pouvoir des députés, notamment en

confiant le budget à l'opposition et en élargissant le contrôle parlementaire, ce qui ne manquerait pas d'avoir des effets en matière de politique étrangère. En dépit de ces gestes symboliques et d'un discours politique alléchant, la tendance lourde reste pour le moment celle d'une prépondérance de l'exécutif et d'une marginalisation des Parlements.

Les mécanismes utilisés par les élites dirigeantes pour exercer leur pouvoir sur la prise de décision sont également assez semblables dans les deux pays, même s'ils prennent des formes différentes en raison d'un contexte socio-politique différent. Le temps suspendu de l'*Union sacrée* fait son œuvre et l'impératif d'unité nationale fait office de devoir citoyen de part et d'autre de l'Atlantique. Le mot d'ordre est le même à Paris comme à Ottawa : l'heure est grave et à la cohésion nationale, il faut en convaincre la société et la discipliner. A cet égard, le discours classique de l'intérêt national et le champ sémantique auquel il réfère restent de puissants outils de légitimation dans l'ordre interne. En particulier lorsqu'il est destiné à mobiliser la société par le biais d'une identité collective réaffirmée. La rhétorique officielle en France et au Canada, qui a fait une large part à la promotion des valeurs nationales et internationales de ces deux pays, permet de constater que l'hypothèse s'est largement vérifiée à l'occasion du conflit au Kosovo. A cet égard, il est étonnant de constater le silence des députés du Bloc québécois face à la tentative du gouvernement Chrétien de s'accaparer la définition de l'identité canadienne en gommant le caractère distinctif de l'identité québécoise. C'est sans doute à ce niveau que le rituel de la nation en arme reste le plus perceptible en ce sens qu'il parvient à transcender même les clivages et les enjeux les plus importants du pays.

Malgré de nombreux points communs entre les professionnels de l'État en France et au Canada, les dernières réflexions de cette recherche se doivent d'aborder ce qui les distingue. Non pas que nous souhaitons à tout prix opposer ces deux modèles, mais dans la perspective d'une réflexion plus globale sur l'évolution des politiques étrangères dans le système mondial, les différences dans la manière dont ces deux pays ont géré la crise du Kosovo sont riches d'enseignement. Parmi celles-ci, la relation distincte que les professionnels entretiennent avec la souveraineté de leur État est sans doute l'aspect le

plus marquant, mis en lumière par la crise du Kosovo. Tout d'abord, elle a montré que l'hypothèse convenue d'une politique étrangère canadienne « *post-moderne* », qui repose notamment sur un concept tel que la sécurité humaine, était prématurée et relevait surtout du discours incantatoire. Non seulement cette conception n'est pas caractéristique d'un esprit d'État commun à l'ensemble des élites canadiennes, mais elle n'est surtout pas exempte de considérations qui ressemblent à s'y méprendre à ceux de la « modernité traditionnelle » du réalisme en politique internationale. En d'autres termes, s'il est une chose que la crise du Kosovo confirme, c'est que la souveraineté fait bien plus partie intégrante de la logique du professionnel de l'État qu'elle n'en est absente, ce qui est évidemment aussi le cas en France. Les derniers développements de la crise du Kosovo sont d'ailleurs assez significatifs de ces tensions et de l'ambiguïté autour de la notion de souveraineté. D'un côté, l'inéluctabilité de l'indépendance et les pressions internationales sur cette question et celle de la poursuite des criminels de guerre montrent que le principe de souveraineté n'est plus ce qu'il était. De l'autre, les résistances de certains pays comme la Serbie ou la Russie et le mode de règlement de cette crise, principalement interétatique, restent symptomatique du jeu des puissances.

Néanmoins, si l'examen de la crise du Kosovo et de la manière dont la politique étrangère a été définie et conduite lors de cet épisode montre que bien que les élites dirigeantes restent attachées à certains principes classiques, ces dernières, en l'occurrence surtout celles canadiennes, jouent dans le même temps sur d'autres registres que celui des attributs classiques de la souveraineté et de l'État-nation, en se déplaçant sur des terrains qui leur sont plus favorables. A cet égard, la promotion de la sécurité humaine, qui a perdu de sa superbe depuis le départ de Lloyd Axworthy, contraste avec l'empressement des autorités françaises à rappeler que cette entorse au principe de souveraineté devait rester l'exception et que l'on ne saurait, au nom de l'ingérence, pas même se prononcer sur le sort du régime de Milosevic. Faut-il, à cet égard, voir dans le discours sur les droits de la personne, dont Nicolas Sarkozy fait l'une de ses priorités, une traduction *made in France* de l'engagement idéologique du gouvernement conservateur de Stephen Harper

sur le sujet et les prémisses d'un changement en matière de politique étrangère française? S'il incombe aux responsables politiques de savoir concilier valeurs et principe de réalité, la sécurité humaine n'ayant jamais fermé les portes de la Chine aux missions d'Équipe Canada du gouvernement libéral, les observateurs n'auront pas manqué de noter que suite à sa rencontre avec Vladimir Poutine, le Président français a nettement adouci le ton (de campagne) sur la question de Tchétchénie.

Au rang des instruments de ce registre « *post-westphalien* », le relatif « lâcher-prise » des autorités canadiennes vis à vis du contrôle qu'elles exercent sur l'action militaire de leurs Forces dans des opérations du type Kosovo, n'est pas des moindres. Une attitude qui tranche avec celle des responsables français et traduit des conceptions fort éloignées de l'outil militaire en politique étrangère. La plupart des responsables canadiens voient dans celui-ci, ni plus ni moins, que le passage obligé pour payer la cotisation (opérations de paix notamment) qui donne au Canada le droit de s'asseoir à la table des « grands » cercles internationaux (G8, OTAN, ONU) et un moyen de promouvoir l'identité internationaliste de leur pays. L'attitude française en la matière participe d'une logique différente et repose sur une conception plus traditionnelle de la puissance, qui voit dans la force armée un vecteur de l'influence de la France sur la scène internationale. De ce point de vue, les arguments et la vision gaullienne qui présidaient au choix français de se doter de l'arme nucléaire sont les mêmes qui ont poussé au plaidoyer en faveur d'une Europe de la défense ou, plus récemment, à l'annonce de la construction d'un second porte-avions. Ainsi, le rôle de la force et de l'outil militaire n'occupe pas la même place dans les schémas mentaux des professionnels de l'État en France et au Canada, ce qui a des incidences directes sur la politique étrangère. Si cette dimension n'a pas été développée, elle constitue un aspect important de l'esprit d'État et mérite, à cet égard, une attention accrue, à travers par exemple des programmes de recherche sur la culture stratégique de ces deux pays.¹²²⁴

¹²²⁴ Voir notamment Stéphane Roussel (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna Éditions, 2007 (et notamment l'article de Stéphane Roussel et David Morin, « Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elle suscite »).

Enfin, cette démarche distincte quant à l'exercice de la souveraineté se manifeste également dans la manière dont les deux pays gèrent leur relation avec les États-Unis. La trajectoire classique qui consiste à passer de conseiller diplomatique du Président ou du Premier ministre au poste d'ambassadeur à Washington, comme ce fut le cas pour Jean-David Levitte en France ou Michael Kergin au Canada, souligne l'importance de cette relation pour les deux pays, qui est confiée au cercle rapproché du chef de l'État. Dans la crise du Kosovo, la relation franco-américaine n'a pas fait trop de vagues et les accrochages ont été finalement mineurs, en comparaison de la crise entre les deux pays lors de la guerre en Irak quelques années plus tard. Lors de ces deux épisodes, la France a néanmoins abordé sa relation avec Washington dans le cadre d'un dialogue d'abord inter-étatique qui tourne souvent au face à face. De ce point de vue, même si la position française a été diluée et mêlée à celle des autres, les Européens dans le cas du Kosovo, les Allemands ou les Russes dans le cas de l'Irak, il est étonnant de constater combien Washington ne retient généralement de ces oppositions que celle des élites françaises. A cet égard, la nomination à la tête du Conseil de sécurité nationale de Jean-David Levitte, qui a passé quatre années en tant qu'ambassadeur à Washington, peut être interprétée comme un signe fort du nouveau Président français – « *l'Américain* », comme il se plaisait lui-même à se décrire lors de sa visite à New York quelques mois avant les élections – à l'attention de Washington et en faveur d'une gestion plus pragmatique de la relation entre les deux pays. Conscient de ses limites, le Canada s'est depuis longtemps résolu à ne pas affronter l'*hégémon* sur son terrain (westphalien), à opter pour une gestion dossier par dossier et à recourir à d'autres stratégies d'influence, axées en autres sur les nouveaux acteurs non étatiques de la vie internationale (ONG et entreprises canadiennes). C'est d'ailleurs sur ce terrain des acteurs non étatiques, manifestation par excellence de l'évolution contemporaine de la politique étrangère, qu'il convient de conclure ces quelques réflexions.

Même si son application reste le plus souvent en deçà des ambitions affichées, le plaidoyer constant des dirigeants canadiens en faveur d'une prise en compte accrue des

acteurs non étatiques et de la société civile, a donné lieu à quelques actions concertées (comme dans le cas du processus d'Ottawa par exemple) entre l'État et les ONG, sans équivalent en France. Ces démarches sont loin de faire l'unanimité au sein des élites canadiennes, dont une partie fonctionne encore sur un logiciel traditionnel et continue de nourrir une certaine méfiance à l'égard de ces « nouveaux » acteurs, qui ne sont pas – soit dit en passant – le parangon de la démocratie que certains se plaisent à décrire. Les acteurs de la société civile ont aussi leurs intérêts, leurs objectifs, leurs logiques et leurs stratégies propres qui n'en font pas des acteurs plus vertueux que les professionnels de l'État. Néanmoins, compte tenu de la place croissante qu'ils occupent, ils ne peuvent plus être ignorés. Si leur rôle en politique étrangère ne fait pas consensus, les débats qu'il suscite au Canada témoignent cependant qu'un dialogue est engagé au niveau des élites dont une partie au moins essaie, par intérêt ou conviction, de penser le monde et ses évolutions à partir de nouveaux paradigmes. Si le rodage des actions civilo-militaires françaises et la mise en place d'une cellule au Quai d'Orsay pour coordonner la gestion humanitaire de la crise indiquent que les élites françaises sont parfaitement conscientes de cette évolution, ce que confirment du reste leurs discours, ces initiatives sont avant tout placées sous le sceau du contrôle étatique et ne marquent pas de rupture réelle avec la politique étrangère traditionnelle. A cet égard, l'étude comparée entre la gestion canadienne et française en matière de collaboration et de coopération avec ces « nouveaux » acteurs présenterait un intérêt majeur du point de vue de l'analyse de la politique étrangère. La nomination de Bernard Kouchner à la tête du ministère des Affaires étrangères, tout comme la création d'un ministère d'État transversal consacré notamment aux questions environnementales, dont la direction devait incomber à Alain Juppé traduit-elle une certaine inclination du gouvernement à repenser les problématiques de sa politique étrangère à partir de nouveaux paradigmes ? Si le choix du premier était clairement politique et perçu par beaucoup comme voué à tourner court, la démission du second, suite à sa défaite aux élections législatives, n'aura pas permis de connaître l'orientation que souhaitait lui donner l'ancien Premier ministre de retour d'exil au Québec. Il est, à cet égard, encore trop tôt pour savoir ce qui ressortira de la rencontre

entre des professionnels dont l'habitus plonge ses racines dans une culture de politique étrangère forte, imprégnée d'une « *certaine idée de la France* » et de l'autre, le style de *leadership* d'un Président qui se défend d'être doctrinal, et dont l'intérêt pour les grands dossiers internationaux semble en partie guidé par une culture du résultat et des considérations de politique intérieure.

Finalement, si elle ne s'apparente pas à la rupture annoncée, la diplomatie mixte et fondée en partie sur une vision relâchée de la souveraineté, conduite par le Canada, a montré qu'elle était compatible avec une pratique plus traditionnelle de la politique étrangère. C'est sans doute à ce niveau que la comparaison ouvre le plus de perspectives. Dans une période qu'ils sont nombreux, parmi les praticiens et les théoriciens en relations internationales, à dépeindre comme charnière pour les diplomaties, la pratique de certains États parfois appelés « puissance moyenne », le plus souvent en raison d'un héritage moins marquant sur la scène mondiale, peut fournir quelques instruments novateurs, qui pourraient s'avérer particulièrement utiles aux professionnels des « grandes puissances », dont la France. Ce d'autant plus que, contrairement à une idée reçue de part et d'autre de l'Atlantique, la France et le Canada partagent un certain nombre de valeurs communes et d'analyses. Une partie des responsables canadiens en font d'ailleurs régulièrement le constat lorsque les États-Unis et les Européens ont des points de vue divergeants et qu'ils s'aperçoivent qu'ils sont souvent plus proches de ces derniers. En particulier quand il s'agit de repenser les fondements de la politique étrangère et de s'adapter à un monde en mutation, non pas sur la base d'un réalisme prétendument converti au principe de réalité qui confond souvent l'action politique avec la *praxéologie* dont il se sert, comme l'écrivait déjà Raymond Aron il y a près d'un demi-siècle, pour lutter contre les « *idéologues de la paix éternelle* » devenus ceux du monde « *post-westphalien* », mais sur celle d'une véritable réflexion sur les réorientations nécessaires et possibles de cette politique.

BIBLIOGRAPHIE

Afin de conserver la cohérence de la démarche analytique adoptée dans le cadre de cette recherche et dans le souci d'améliorer la compréhension de cette bibliographie, nous avons choisi d'opter pour une approche thématique qui suit la structure de notre étude. Celle-ci comprend trois parties principales. La première partie (I) est consacrée au cadre d'analyse et classe les références aux outils conceptuels en quatre catégories, allant du plus général au particulier : théories des relations internationales, politique étrangère, intérêt national et, enfin, Bourdieu et les Relations internationales. Cette dernière catégorie a été traitée séparément afin de souligner le traitement un peu particulier dont ont fait l'objet les travaux du sociologue français dans le cadre de cette étude. Elle distingue les sources primaires, à savoir les écrits de l'auteur des sources secondaires, c'est à dire les tentatives de quelques auteurs pour appliquer ces concepts en Relations internationales. La seconde partie (II) porte sur les études de cas. Elle se divise en trois catégories qui correspondent aux trois principaux objets de cette recherche que sont la crise du Kosovo (bien que celle-ci ne soit pas analysée en tant que telle), la politique étrangère du Canada et la politique étrangère de la France. Enfin, la troisième partie (III) concerne une source particulière, à savoir les entretiens, que nous avons souhaité mettre en valeur car ils constituent à la fois une source de première importance et l'une des forces de cette recherche.

1. CADRE D'ANALYSE

1.1. Théories des relations internationales

1.1.1. Ouvrages généraux

BADIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999.

BALDWIN, David (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.

BATTISTELLA, Dario, *Théories des relations internationales*, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

BATTISTELLA, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

DEVIN, Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte 2002.

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Tout empire périra. Théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992.

HOLLIS, Martin et Steve SMITH, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

LEBOW, Richard Ned et Thomas RISSE-KAPPEN (dir.), *International Theory and the End of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1995.

MACLEOD, Alexander, DUFAULT, Évelyne et Frédéric-Guillaume DUFOUR (dir.), *Relations internationales. Théories et concepts*, 2^e édition, Montréal, Athéna Éditions et CEPES, 2004.

ROCHE, Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, 5^e éd., Paris, Montchrétien, 2004.

SMOUTS, Marie-Claude, BATTISTELLA, Dario et Pascal VENESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.

SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratique et théories*, Paris, Presses de Science Po, 1998.

1.1.2. Ouvrages spécialisés

ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy (8^e éd.), 1962.

BACHE Ian et Matthew FLINDERS (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

BADIE, Bertrand, « De la souveraineté à la capacité de l'État », dans Marie-Claude SMOUTS, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 37-58.

BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du monde : Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Science Po, 1995.

BERGER, Peter et Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, 2^e édition, Paris, Armand Colin, 2002 (1966).

BIGO, Didier, « Nouveaux regards sur les conflits ? », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 309-353.

BURTON, John, *World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

COLONOMOS, Ariel, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », dans Marie-Claude SMOUTS, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 203-226.

COLONOMOS, Ariel (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995.

COX, Robert « Social Forces, States and World Orders » (1981), dans Robert KEOHANE (dir.), *Neo-Realism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

DEVIN, Guillaume (dir.), *Les solidarités transnationales*, Paris, L'Harmattan, 2004.

FINNEMORE, Martha, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003.

GIRARD, Michel (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994.

GUZZINI, Stefano et Sten RYNNING, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 33-63.

HOFFMANN, Stanley, « An American Social Science : International Relations » (1977), dans James Der Derian (dir.), *International Theory. Critical Investigation*, Londres, Mac Millan, 1995, pp. 212-241.

HOLBRAAD, Carsten, *Middle Power in International Politics*, Londres, Macmillan, 1984.

HOPF, Ted, *Social Construction of International Politics : Identities and Foreign Policy, Moscow 1955 and 1999*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

KEOHANE, Robert (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.

KATZENSTEIN, Peter J., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996.

KUBALKOVA, V., Nicholas ONUF et Paul KOWERT (dir.), *International Relations in a Constructed World*, Londres, M. E. Sharpe, 1998

LAPID, Yosef et Friedrich KRATOCHWIL (dir.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.

LINKLATER, Andrew, *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, Londres, Macmillan, 1982.

MCSWEENEY, Bill, *Security, Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MERLE, Marcel, *Sociologie des relations internationales* (1976), Dalloz, Paris, 1988.

MOORE, Jonathan (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf (3e éd.), 1962.

MUELLER, John, *Quiet Cataclysm : Reflections on the Recent Transformation of World Politics*, Harper Collins, New York, 1995

ONU, Nicholas, *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.

PRAAT, Cranford (dir.), *Middle Power Internationalism. The north South Dimension*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1990.

RISSE-KAPPEN, Thomas (dir.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995

ROSENAU, James, « Les individus en mouvement comme source de turbulence globale », dans Michel GIRARD (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994, pp. 81-105.

ROSENAU, James, *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

ROSENAU, James, *Turbulences in World Politics: a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James, *The Study of Global Interdependence*, Londres, F. Pinter, 1980

ROSENAU, James, *Linkage Politics*, Free Press, New York, 1969.

RYFMAN, Philippe, « Extension des solidarités et concentrations organisationnelles : le cas des ONG », dans Guillaume DEVIN (dir.), *Les solidarités transnationales*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 29-42.

RYFMAN, Philippe, *La question humanitaire. Histoire problématique, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999.

STRANGE, Susan, « Traîtres, agents doubles ou chevaliers secourables ? Les dirigeants des entreprises transnationales », dans Michel Girard (dir.), *Les individus dans la politique internationale*, Paris, Economica, 1994.

VIAU, Hélène, *La (re)conceptualisation de la sécurité dans les théories réaliste et critique*, Montréal, CEPES - Série Mémoires, août 2000.

WAEVER, Ole, « Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms », dans Iver B. NEUMANN et Ole WAEVER (dir.), *The Future of International Relations: Masters in the Making ?*, New York, Routledge, 1997, pp. 5-37.

WAEVER, Ole, « Securitization and Desecuritization », dans Ronnie D. Lipschutz (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WOLFERS, Arnold, *Discord et Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1962.

1.1.3. Articles scientifiques

ARON, Raymond, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, vol. 17, no. 5, octobre 1967, pp. 837-861.

ASHLEY, Richard, « Political Realism and Human Interests », *International Studies Quarterly*, vol. 25, no. 2, juin 1981, pp. 204-246.

AXELROD, Robert et Robert KEOHANE, « Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions », *World Politics*, vol. 38, octobre 1985, pp. 226-254

BALDWIN, David, « The Concept of Security », *Review of International Studies*, vol. 23, no.1, 1997, pp.5-26.

BIGO, Didier, « Sociologie politique de l'international : une alternative », *Cultures et conflits*, printemps 2002, <http://www.conflits.org/document/175.html>, page consultée le 5 mars 2007.

BRUNEL, Sylvie, « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, no. 41, printemps 2001, pp. 93-110.

CEYHAN, Ayse, « Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres », *Cultures et conflits*, vol.31-32, 1998, pp.39-62.

COHEN, Samy, « Les États face aux "nouveaux acteurs" », *Politique internationale*, no. 107, printemps 2005, pp. 409-424.

DE MONTBRIAL, Thierry, « Réflexions sur la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, vol. 3, automne 1999, pp. 467-490.

FORTMANN, Michel, « A l'Ouest rien de nouveau ? Les théories sur l'avenir de la guerre au seuil du XXI^e siècle », *Etudes internationales*, vol. 31, no. 1, 2000, pp. 57-90.

GADDIS, John Lewis, « International Relations Theory and the End of the Cold War », *International Security*, vol. 17, no.3, hiver 1992/93, pp. 5-58.

HAINÉ, Jean-Yves, « Rationalités et relations internationales : l'inaccessible synthèse? », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 5-10.

HOFFMANN, Hoffmann, « Raymond Aron and the Theory of International Relations », *International Studies Quarterly*, vol. 29, no. 1, mars 1985, pp. 13-37.

HOPF, Ted, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, vol. 23, no. 1, été 1998, pp. 171-200.

HUYSMANS, Jef, « Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier », *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 2, 1998, pp. 226-255.

KEOHANE, Robert, « International Institutions: Two Approaches », *International Studies Quarterly*, vol. 32, no. 4, décembre 1988, pp. 379-396.

KEOHANE, Robert et Joseph NYE, « Transnational Relations and World Politics », numéro spécial, *International Organizations*, vol. 25, no. 3, été 1971.

LAPID, Yosef « The Third Debate: On the Prospect of International Theory in a Post-Positivist Era », *International Studies Quarterly*, vol. 33, no. 3, 1989, pp. 235-254.

LEBOW, Richard Ned, « The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism », *International Organization*, vol. 48, printemps, 1994, pp. 249-277.

MACLEOD, Alex, Isabelle MASSON et David MORIN, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, no. 1, mars 2004, pp. 7-24.

MEARSHEIMER, John J., « The False Promise of International Institutions », *International Security*, vol. 19, no. 3, hiver 1994-1995, pp. 5-49.

MERLE, Marcel, « Le dernier message de Raymond Aron : système interétatique ou société internationale ? », *Revue française de science politique*, vol. 34, no. 6, 1984.

MORAVCSIK, Andrew, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organizations*, 51, automne 1997, pp. 513-553.

MORAVCSIK, Andrew, « Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, décembre 1993, pp. 473-524.

NEUFELD, Mark, « Reflexivity and International Relations Theory », *Millennium*, vol. 22, no. 1, 1993, pp. 48-76.

NEUMANN, Iver B., « Self and Other in International Relations », *European Journal of International Relations*, vol.2, no.2, pp.139-174.

RAGARU, Nadège et Robert CHAOUAD (dir.), « Relations internationales. La tentation d'exister. État d'une discipline en France », *La Revue internationale et stratégique*, no. 47, automne 2002.

RAMEL, Frédéric *Recherche ennemi désespérément. Origines, essor et apports des approches perceptuelles en relations internationales*, Cahier Raoul Dandurand, Montréal, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, numéro 4, janvier 2001.

RIOUX, Jean-François, KEENES, Eric et Greg LEGARÉ, « Le néoréalisme ou la reformulation du paradigme hégémonique en relations internationales », *Etudes internationales*, vol. 19, no. 1, mars 1988, pp. 57-80.

ROCHE, Jean-Jacques, « Les relations internationales, théorie ou sociologie ? », *Le trimestre du monde*, vol. 27, 3^e trimestre 1994, pp. 35-48.

ROSE, Gideon, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, no. 1, octobre 1998, pp. 144-172.

MCSWEENEY, Bill, « Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School », *Review of International Studies*, vol. 22, no. 1, 1996, pp.81-93.

SMITH, Steve, « The Discipline of International Relations: Still an American Social Sciences », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, no. 3, pp. 374-402.

WAEVER, Ole, « Prolegomena to a Posthumous Textbook: How should we teach (IR ?) theory in a post-international age ? », 5th Pan-European International Relations Conference, *Standing Group on International Relations*, La Haye, septembre 2004.

WAEVER, Ole, « The Sociology of a not so International Relations », *International Organization*, vol. 52, no. 4, automne 1998, pp. 687-727.

WENDT, Alexander, « Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46, printemps 1996, p.143-187.

WILLIAMS, Michael C., « Modernity, Identity and Security : A Comment on the "Copenhagen Controversy" », *Review of International Studies*, vol.24, 1998, pp.435-439.

WILLIAMS, Michael C., « Identity and the Politics of Security », *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 2, 1998, pp. 204-225.

ZEHFUSS, Maja « Constructivism and Identity: A Dangerous Liaison », *European Journal of International Relations*, vol. 7, no. 3, 2001, pp. 315-348.

1.2. Politique étrangère

1.2.1. Ouvrages généraux

ARON, Raymond, « En quête d'une philosophie de la politique étrangère », *Revue Française de Science Politique*, vol. 3, janvier 1953, pp. 69-91.

BATTISTELLA, Dario, « La politique étrangère » (chapitre 10), dans Dario BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp. 323-357.

CHARILLON Frédéric (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

CHARILLON, Frédéric, « Fin ou renouveau des politiques étrangères », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 13-32.

COHEN, Samy « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », dans Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 75-101.

1.2.2. Ouvrages spécialisés

ALLISON, Graham, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

ALLISON, Graham et Philip ZELIKOW, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2e édition., 1999 (Une traduction du premier chapitre de cette seconde édition est proposée par Jean-Yves Haine dans *Cultures et*

conflits, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 11-74, www.conflits.org/document579.html, page consultée le 28 février 2007).

ALMOND, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, New York, Harcourt Brace, 1950.

CAMPBELL, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 2ème édition, 1998.

CASPARY, William, « The Mood Theory: a Study of Public Opinion and Foreign Policy », *American Political Science Review*, vol. 64, no. 2, juin 1979, pp. 536-547

COHEN, Samy (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre : une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense, La documentation française, 1996.

DAVID, Charles-Philippe *Au sein de la Maison Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis* (2e édition), Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2004.

DEVIN, Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 215-242.

DONALD, Sylvan (dir.), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

FURNISS, Edgar et Richard SNYDER, *An Introduction to American Foreign Policy*, New York, Rinehart, 1955.

GEORGES, Alexander (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980.

GOLDSTEIN, Judith et Robert KEOHANE, (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1993.

HOCKING, Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres, St.Martin's Press, 1993.

JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

JUNG, Dietrich, « Le retour de la culture: l'analyse des politiques étrangères "périphériques" », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 91-111.

KESSLER, Marie-Christine « La politique étrangère comme politique publique », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 167-192.

LA BALME, Nathalie, « Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat », dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 193-221.

LIPPMANN, Walter, *Public Opinion*, New York, The Free Press, 1922.

MACLEOD, Alexander, « L'approche constructiviste de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.65-89.

MELANDRI, Pierre et Justin VAISSE, *L'Empire du Milieu: Les États-Unis et le Monde depuis la Fin de la Guerre Froide*, Paris, Éditions Odile Jacob, 2001.

MINTZ, Alex et Nehemia GEVA, « The Poliheuristic Theory of Decision », dans Nehemia GEVA et Alex MINTZ (dir.), *Decision Making on War and Peace: The Cognitive-Rational Debate*, Boulder, Lynne-Rienner, 1997, pp. 81-102.

MUELLER, John, *War, Presidents and Public Opinion*, New York, Wiley, 1973.

PAGE, Benjamin et Robert SHAPIRO, *The Rational Public. Fifty Years of Trends in American Policy Preferences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992.

RUSSETT, Bruce Russett, *Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

SNYDER, Richard, H. W. BRUCK et Burton SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics* (1954), New York, The Free Press, 1962 (nouvelle édition *Foreign Policy Decision-Making, Revisited*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003)

STERN, Eric, *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*, Stockholm Studies in Politics 66, Stockholm, Stockholm University, 1999.

1.2.3. Articles scientifiques

ALLISON, Graham et Morton HALPERIN, « Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Implications », *World Politics*, vol. 24, no. 3, avril 1972, pp. 40-79.

BADIE, Bertrand, « Les politiques étrangères peuvent-elles encore être autonomes ? », *État du monde*, Paris, La Découverte, 1997.

BATTISTELLA, Dario, « De la démocratie en politique extérieure : Après guerre froide et domaine réservé », *Le Débat*, no. 88, janvier-février 1996.

FRIEDBERG, Erhard, « Comment lire les décisions ? », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 151-164.

HAGAN, Joe « Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations », *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, pp. 5-46.

HAINE, Jean-Yves, « Kennedy, Khrouchtchev et les missiles de Cuba. Choix rationnel et responsabilité individuelle », *Cultures et conflits*, no. 36, hiver 1999-printemps 2000, pp. 79-150.

HERMANN, Margareth et Joe HAGAN, « International Decision Making: Leadership Matters », *Foreign Policy*, no. 110, printemps 1998, pp. 124-137.

HERMANN, Margareth *et al.*, « Who Leads Matter. The Effect of Powerful Individuals », *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, été 2001, pp. 83-131.

HERMANN, Richard, Philip TETLOCK et Penny VISSER, « Mass Public Decision to Go to War: A Cognitive-Interactionist Framework », *American Political Science Review*, vol. 93, septembre 1999, pp. 553-573.

HOLSTI, Kalevi, « Public Opinion and Foreign Policy. Challenges to the Almond-Lippmann Consensus », *International Studies Quarterly*, vol. 36, no. 4, décembre 1992, p. 439-466.

HOLSTI, Ole, « The Belief System and National Images. A Case Study », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, no. 3, septembre 1962, pp. 244-252.

HUDSON, Valérie, « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow », *Mershon International Studies Review*, vol. 39, octobre 1995, pp. 209-238.

JERVIS, Robert, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, vol. 23, no. 3, avril 1968, pp. 454-479.

LECOURS André, « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, vol. 7, no. 1, 2002, pp. 91-114.

LINDEMANN, Thomas, « Les images dans la politique internationale : l'image de l'autre », *Revue Stratégique*, no. 72, 1998, pp.139-154.

MINTZ, Alex (dir.), « The Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making », numéro special, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 1, février 2004.

NINCIC, Miroslav, « A sensible Public : New Perspectives on Popular Opinion and Foreign Policy », *Journal of Conflict Resolution*, no. 36, décembre 1992, pp. 772-789

OZKECECI-TANER, Binnur et Margaret HERMANN, « An Integrative Effort: The Link between Stages and Theories in Foreign Policy Decision Making », *Papier présenté à la Conférence annuelle de l'International Studies Association*, Chicago, 28 février-3 mars 2007.

OZKECECI-TANER, Binnur « Reviewing/Dynamic Foreign Policy Decision Making », *International Studies Review*, vol. 8, no. 3, septembre 2006, pp. 545-554.

PUTNAM, Robert, « Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, no. 3, été 1988, pp. 427-460.

ROSE, Gideon, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, no. 1, octobre 1998, pp. 144-172.

SMITH, Steve, « Theory of Foreign Policy. A Historical Review », *Review of International Studies*, vol. 12, no. 1, janvier 1986, pp. 13-29.

WELDES, Jutta, « Bureaucratic Politics: A Critical Constructivist Assessment », *Mershon International Studies Review*, vol. 42, no. 2, novembre 1998, pp. 216-225.

1.3. Le concept d'intérêt national

1.3.1. Ouvrages et études généraux

BATTISTELLA, Dario, « L'intérêt national. Une notion, trois discours », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux Regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.129-151.

BURCHILL, Scott, *The National Interest in International Relations Theory*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

CYRILLE, Pierre, « Crise ou renouveau du concept d'intérêt national ? Le débat inter-paradigmatique en relations internationales », Mémoire de D.E.A, Institut d'Études Politiques de Paris, Paris, 1992.

GEORGES, Alexander, KEOHANE, Robert, « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans Alexander GEORGES (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Westview, 1980, p.217-238.

ROBICHAUD, Chantal, *Le concept d'intérêt national en relations internationales. De l'origine de son utilisation à sa reformulation par le constructivisme conventionnel*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2004.

1.3.2. Ouvrages spécialisés

ANDERSON, Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002 (1983/1991).

BATTISTELLA, Dario, « Le discours de l'intérêt national. Politique étrangère et démocratie », Thèse de doctorat, Amiens, Université de Picardie, 1995.

BEARD, Charles, *The Idea of the National Interest. An Analytical Study in American Foreign Policy*, New York, MacMillan, 1934.

BRUBAKER, Rogers, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

CAO-HUY, Thuan, « Intérêt national et politique internationale », dans Thuan CAO-HUY (dir.), *Actualité de la question nationale*, Paris, PUF, 1980, p.133-187.

CHAFETZ, Glenn, SPIRTAS, Michael, FRANKEL, Benjamin (éds), *The Origins of National Interests*, Londres, Franck Cass, 1999.

CLINTON, David W., *The Two Faces of National Interest*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1994.

COTTON, James, RAVENHILL, John (dir.), *The National Interest in a Global Era. Australia in World Affairs 1996-2000*, Melbourne et Oxford, Oxford University Press, 2002.

FINNEMORE, Martha, *National Interest in International Society*, Cornell University Press, 1996.

FRANKEL, Joseph, *The National Interest*, Londres, Pall Mall, 1970.

KRASNER, Stephen D., *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

MORGENTHAU, Hans, *In Defense of the National Interest*, New York, Knopf, 1951.

NUECHTERLEIN, Daniel E., *America Recommitted: United States National Interests in a Restructured World*, Lexington, The University Press of Kentucky, 1991.

OSGOOD, Robert, *Ideals and Self Interest in America's Foreign Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 1953.

RUBINSTEIN, Alvin Z., *America's National Interest in a Post-Cold War World: Issues and Dilemmas*, New York, McGraw-Hill, 1994.

TRUBOWITZ, Peter, *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

VON VORYS, Karl, *American National Interest: Virtue and Power in Foreign Policy*, New York, Praeger, 1990.

WELDES, Jutta, *Constructing National Interest: the United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis et Londres: University of Minnesota Press, 1999.

3.2. Articles scientifiques

ABDELAL, Rawy, KIRSHNER, Jonathan, « Strategy, Economic Relations, and the Definition of National Interests », *Security Studies*, vol.9, no.1-2, automne 1999-hiver 2000, p.119-156.

BJERELD, Ulf et Marie DEMKER, « Foreign Policy as Battlefield: A Study of National Interest and Party Motives », *Scandinavian Political Studies*, vol.23, no.1, 2000, p.17-36.

BRAND, H. W., « The Idea of the National Interest », *Diplomatic History*, vol.23, no.2, printemps 1999, p.239-261.

CLINTON, David W., « The National Interest : Normative Foundations », *Review of Politics*, 48, automne 1986, p.495-519.

FRANKEL, Joseph, « National Interest: A Vindication », *International Journal*, vol.24, automne 1969, p.717-725.

KAUTSKY, John, « The National Interest. The Entomologist and the Beetle », *Midwest Journal of Political Science*, 10, mai 1966, p.222-231.

KNUDSEN, Olav, « National Interests and Foreign Policy: On the National Pursuit of Material Interests », *Cooperation and Conflict*, vol.14, 1979, p.11-19.

KRATOCHWIL, Friedrich, « On the Notion of Interest in International Relations », *International Organizations*, 36, hiver 1982, pp. 1-30.

MAOZ, Zeev, « Framing the National Interest : the Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings », *World Politics*, vol.43, no.1, octobre 1990, p. 77-110.

MORAVCSIK, Andrew, « Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community », *International Organizations*, vol.45, no.1, hiver 1991, p.19-56.

MORGENTHAU, Hans, « Another Great Debate: the National Interest of the United States », *The American Political Science Review*, 46, décembre 1952, p.961-988.

NINCIC, Miroslav, « The National Interest and Its Interpretation », *The Review of Politics*, 6, hiver 1999, p.29-55.

NUECHTERLEIN, Daniel E., « The Concept of National Interest: A Time for New Approaches », *Orbis*, 23, printemps 1979, p.73-92.

OREN, Ido, « Is culture independent of national security? How American's national security concerns shaped "political culture" research? », *European Journal of International Relations*, n°4, vol. 6, 2000.

ROCHESTER, Martin J., « The Paradigm Debate in International Relations and Its Implications for Foreign Policy Making: Toward a Redefinition of the "National Interest" », *Western Political Quarterly*, vol.31, mars 1978, p.48-58.

ROCHESTER, Martin J., « The "National Interest" and Contemporary World Politics », *The Review of Politics*, vol.40, no.1, janvier 1978, p.77-96.

ROSENAU, James, « National Interest », dans D.L. SILLS (éd.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 11, New York, Free Press, 1968, p. 34-40.

RUSSEL, Greg, « Hans J. Morgenthau and the National Interest », *Society*, vol.31, no.2, janvier-février 1994, p.80-84.

SMITH, Michael J., « Hans Morgenthau and the American National Interest in the Early Cold War », *Social Research*, vol.48, no.4, hiver 1981, p.766-785.

SONDERMANN, Fred, « The Concept of the National Interest », *Orbis*, 21, printemps 1977, p.121-138.

1.4. Pierre Bourdieu et les relations internationales

1.4.1. Sources primaires

BOURDIEU, Pierre, « Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la volonté générale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no.140, 2001, pp. 7-11.

BOURDIEU, Pierre, « De la maison du roi à la Raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 118, 1997, pp. 55-68.

BOURDIEU, Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions du Seuil, 1994.

BOURDIEU, Pierre, « Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 96-97, mars 1993, pp.49-62.

BOURDIEU, Pierre, « Deux impérialismes de l'universel », dans Christine FAURÉ et Tom BISHOP (dir.), *L'Amérique des Français*, Paris, François Bourin, 1992, pp. 149-155.

BOURDIEU, Pierre, « Variations et invariants. Éléments pour une histoire structurale du champ des grandes écoles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no.70, 1987, pp.3-30.

BOURDIEU, Pierre, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Éditions Fayard, 2001/1982.

BOURDIEU, Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no.36-37, 1981, pp.3-24.

BOURDIEU, Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de minuit, 1980.

BOURDIEU, Pierre, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no. 2-3, juin 1976, pp.88-104.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude et Jean-Claude PASSERON, *Le métier de sociologue*, La Haye, Mouton Éditeur, troisième édition, 1980/1968.

BOURDIEU, Pierre et Loïc WACQUANT, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris Éditions du Seuil, 1992.

BOURDIEU, Pierre et Monique de SAINT MARTIN, « Agrégation et ségrégation. Le champ des grandes écoles et le champ du pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no.69, 1987, pp.2-50.

1.4.2. Sources secondaires

ASHLEY, Richard K., « Imposing International Purpose: Notes on a Problematic of Governance », dans Ernst-Otto CZEMPIEL et James ROSENAU (dir.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1989, pp. 251-290.

ASHLEY, Richard K., « The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a critical Social Theory of International Politics », *Alternatives*, vol. 12, no. 4, 1987, pp. 403-434.

BIGO, Didier, « Bourdieu and Critical Studies », Communication présentée à la conférence annuelle de l'International Studies Association (ISA), Chicago, 28 février-3 mars 2007.

BIGO, Didier, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexion sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus de l'(in)sécuritisation », *Cultures et conflits*, no. 58, 2005, pp. 53-100.

BIGO, Didier, « Le champ européen de l'(in)sécurité : enquêtes et hypothèses de travail », in Michel FORTMANN, Stéphane ROUSSEL et Alex MACLEOD (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna Éditions, 2003.

BRUBAKER, Rogers, « Rethinking Classical Theory : The Sociological Vision of Pierre Bourdieu », dans David L. SWARTZ et Vera L. ZOLBERG (dir.), *After Bourdieu. Influence, Critique, Elaboration*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers, 2004, pp.17-24.

CALHOUN, Craig, LIPUMA, Edward et Moishe POSTONE (dir.), *Bourdieu : Critical Perspectives*, Chicago, University of Chicago Press, 1993

GUZZINI, Stefano, « Applying Bourdieu's Framework of Power Analysis to IR: Opportunities and Limits », Communication présentée à la conférence annuelle de l'International Studies Association (ISA), San Diego, 22-25 mars 2006.

LEANDER, Anna, « The "Realpolitik of Reason" : Thinking International Relations through Fields, *Habitus* and Practice », Communication présentée à la conférence annuelle de l'ISA, San Diego, 22-25 mars 2006.

LEANDER, Anna, « The Cunning of Imperialist Reason : Using a Bourdieu Inspired Constructivism in IPE », Communication présentée à la conférence annuelle de l'ISA, Montréal, mars 2004.

POULIOT, Vincent, « Toward a Bourdieusian Constructivism in IR Theory : Outline of a Theory of Practice of Security Community », Communication présentée à la 5ème Conférence paneuropéenne, La Hague, septembre 2004.

SENDING, Ole Jacob. « Knowledge, Symbolic Power and the Politics of A Field », Conférence annuelle de l'ISA, San Diego, 22-25 mars 2006.

SWARTZ, David L. et Vera L. ZOLBERG (dir.), *After Bourdieu. Influence, Critique, Elaboration*, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers, 2004.

2. ÉTUDES DE CAS

2.1. La crise du Kosovo

2.1.1. Sources

AHTISAARI, Martti, envoyé spécial des Nations unies pour le Kosovo, entretien avec le journal *Le Monde*, New York, 10 février 2007

AMNISTIE INTERNATIONALE, *Kosovo : a Decade of Unheeded Warnings*, avril 1999 (dossier réunissant l'ensemble des rapports établis sur la violation des droits de l'homme au Kosovo).

ALBRIGHT, Madeleine, *Madame le Secrétaire d'État*, Paris, Albin Michel, 2003.

ANNAN, Kofi, secrétaire général des Nations unies, communiqué de presse devant la commission des droits de l'homme, 7 avril 1999, www.un.org/News/fr-press/docs/1999/19990407.sgsm6949.html, page consultée le 23 février 2007.

CLARK, Wesley, *Waging Modern War. Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001.

CLINTON, Bill, *Ma vie*, Paris, Odile Jacob, 2004.

HAVEL, Vaclav, président de la République tchèque, discours devant les deux chambres du Parlement canadien, Ottawa, 29 avril 1999.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, « Kosovo », www.msf.fr/site/site.nsf/pages/annees90?OpenDocument&st=kosovo*&tap=false, page consultée le 16 mai 2007.

MONTBRIAL (De), Thierry, audition devant la Commission des affaires étrangères, Sénat, 23 juin 1999.

Independent International Commission on Kosovo (IICK), *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000.

REPORTER SANS FRONTIÈRES, *Yougoslavie : les bavures médiatiques de l'OTAN*, 1999, disponible sur le site de l'organisation à www.rsf.fr.

SOLANA, Javier, Secrétaire général de l'OTAN, déclaration à la presse, 23 mars 1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040f.htm> (page consultée le 20 février 2007).

2.1.2. Ouvrages

COLERA, Christophe (dir.), *Une communauté dans un contexte de guerre : la « diaspora » serbe en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003.

CORTEN, André « Tous les moyens diplomatiques avaient-ils réellement été épuisés ? », dans Bernard Adam, *La guerre du Kosovo* (dir), Bruxelles, GRIP/Éd. Complexe, 1999, pp. 32-40.

HALIMI, Serge et Dominique VIDAL, *L'opinion, ça se travaille. Les médias, l'OTAN et la guerre du Kosovo*, Marseille, Agone, 2000.

HARTMANN, Florence, *Milosevic, la diagonale du fou*, Paris, Denoël, 1999.

MALCOLM, Noël, *Kosovo : A Short History*, New York, New York University Press, 1998.

MERTUS, Julia A., *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, Berkeley: University of California Press, 1999.

RUFIN, Jean-Christophe, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : Échec ou espoir ? », dans Jonathan Moore (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999, pp. 389-424.

WELSH, Jennifer (dir.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

WHEELER, Nicholas et Alex BELLAMY, « Humanitarian Intervention and World Politics », dans John Baylis et Steve Smith (dir.), *Globalization of World Politics : An Introduction to International Relations*, 2 éd., Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 470-493.

2.1.3. Articles scientifiques

ANDRÉANI, Gilles, « Force et diplomatie à propos de la guerre du Kosovo », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.163-178.

AVRIL, Véronique, « Des ONG aux OG : le processus de "gouvernementalisation" des organisations humanitaires internationales (Kosovo, 1999/2000) », rapport présenté au congrès de l'International Political Science Association, Québec, Canada, août 2000.

AYOUB, Mohammed, « Humanitarian Intervention and State Sovereignty », *International Journal of Human Rights*, vol. 6, no. 1, 2002, pp. 81-102.

BONIFACE, Pascal, *Les Leçons du Kosovo*, Montréal, Les Cahiers Raoul-Dandurand, coll. « Grandes conférences », no.1, mai 2000.

BOZO, Frédéric, « De la "bataille" des euromissiles à la "guerre" du Kosovo : l'Alliance atlantique face à ses défis (1979-1999) », *Politique étrangère*, vol. 3, automne 1999, pp. 587-600.

BOUGAREL, Xavier, « Le rôle des musulmans balkaniques dans l'élaboration d'un Islam européen », *CPP Issue Paper*, 10 mars 2006.

BRAUMAN, Rony, « La communication des ONG : une affaire d'États », *La revue internationale et stratégique*, no.56, hiver 2004-2005. (www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/rb-com-ong-ris-2004-5.pdf).

COUTEAU-BÉGARIE, Hervé « *La guerre du Kosovo ou l'escalade tous azimuts* », dans « *La guerre du Kosovo* », *Stratégie*, no. 74-75, février-mars 1999, pp.7-18.

DA LAGE, Olivier, « La guerre et le monde musulman », *Revue internationale et stratégique*, no. 36, hiver 1999-2000, pp. 139-142.

DE MONTCLOS, Christine, « Les Balkans vus du Vatican. Les crise de Bosnie et du Kosovo », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et monde turco-iranien*, no. 29, janvier-juin 2000.

DJILAS, Aleksa, « Imagining Kosovo : critique du livre de Noël Malcolm sur le Kosovo », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1998, pp. 124-131.

FONTAINE, André, « 1979-1999 : De Kaboul au Kosovo », *Politique étrangère*, vol.3, automne 1999, pp.491-504.

GHEBALI, Victor-Yves « Totem et tabou dans le conflit du Kosovo: remarques sur les limites d'une médiation internationale », *Cultures et conflits*, no. 37, 2000, pp. 5-22.

GNESOTTO, Nicole, « L'OTAN et l'Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, été 1999, no.2.

LAROSE, Martin, Benoît LEMAY et Paul LÉTOURNEAU, « L'Allemagne entre la défense d'une identité occidentale et d'une identité germano-européenne », *Études internationales*, vol.35, no.1, mars 2004, pp.125-148.

MARRET, Jean-Luc, « Les ONG et la médiation de la paix : l'exemple de la communauté de Sant'Egidio », *Annuaire français des relations internationales*, 2000, pp. 53-69.

MINATCHEV, Andrei et Jacques LEVESQUE, « L'identité et la sécurité de la Russie. Les crises internationales comme miroir de la Tchétchénie », *Études internationales*, vol. 35, no.1, mars 2004, pp.49-72.

MONTBRIAL (De), Thierry, « Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie », *Politique étrangère*, no.3 automne 1998, pp. 549-566.

NOVOSSOLOFF, Alexandra, « L'Organisation des Nations unies dans la crise du Kosovo : une absence volontaire et souhaitée par les États », *Stratégie*, no. 74-75, février-mars 1999, pp.107-138.

RAGARU, Nadège, « Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans », *Revue internationale et stratégique*, no. 40, hiver 2000-2001, pp. 49-66.

VENNESSON, Pascal, « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures et conflits*, no. 37, printemps 2000, pp. 23-59.

2.1.4. Articles de journaux, revues, reportages

BAUDRILLARD, Jean, « Duplicité totale de cette guerre », *Libération*, 29 avril 1999.

BONIFACE, Pascal, « L'Europe de la défense sort des limbes », *Europ Magazine*, no.22, été 2000.

BOURDIEU, Pierre, « Les intellectuels et la guerre », *L'Humanité*, 18 mai 1999.

FRACHON, Alain « La première guerre du XXI^e siècle », *Le Monde*, 12 mai 1999.

LAPPING, Brian, *Yougoslavie, suicide d'une nation*, BBC, 1995.

LÉVY, Elisabeth « Kosovo : l'insoutenable légèreté de l'information », *Le Débat*, 109, mars-avril 2000.

MOMTAZ, Djamchid, « "L'intervention d'humanité" de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, no. 837, 2000, pp. 89-101, www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/html/5FZG3N, page consultée le 27 février 2007.

ROSENZWEIG, Luc « Le Conseil atlantique est écarté de la direction des opérations », *Le Monde*, 13 mai 1999.

RUFIN, Jean-Christophe « L'OTAN, les humanitaires et la mort », *Le Monde*, 20 mars 1999.

WHITNEY, Craig R., « As the War Effort Increases, So Do the Information Troops », *The New York Times*, 2 mai 1999.

2.2. La politique étrangère du Canada

2.2.1. Sources

AXWORTHY, Lloyd, « Place à une nouvelle diplomatie pour un monde à visage humain », *Herald International Tribune*, 21 octobre 1999.

AXWORTHY, Lloyd, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 15 avril 1999.

AXWORTHY, Lloyd, discours prononcé à l'Université Woodrow Wilson, Princeton, New Jersey, 7 avril 1999.

AXWORTHY, Lloyd, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

AXWORTHY, Lloyd, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 7 octobre 1998.

AXWORTHY, Lloyd, notes pour une allocution à l'occasion de la conférence sur le déminage humanitaire et l'assistance aux victimes de mines terrestres, Winnipeg, 31 janvier 1997.

AXWORTHY, Lloyd, *Navigating a New World. Canada's Global Future*, Vintage Canada, 2004 (Alfred Knopf, 2003).

AXWORTHY, Lloyd, « La sécurité humaine. La sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère*, no. 99, été 1999, pp. 333-342.

AXWORTHY, Lloyd, « La nouvelle vocation de sécurité de l'OTAN », *Revue de l'OTAN*, vol. 47, no. 4, hiver 1999, pp. 8-11.

AXWORTHY, Lloyd, « Entre mondialisation et multipolarité : pour une politique étrangère du Canada globale et humaine », *Études internationales*, vol.28, no.1, mars 1997, pp.105-121.

BARIL, Maurice, chef d'état-major de la Défense, notes pour une allocution prononcée à la Chambre de commerce de Calgary, Calgary, 23 novembre 1999.

BARIL, Maurice, témoignage devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

CALDER, Kenneth J. « Doing the things that matter : Canada and Euro-Atlantic security », *International Journal*, vol. 50, Automne 1995, pp. 701-720.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé devant des représentants du Conseil national de l'Autriche et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Vienne, 17 juin 1999.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé à la Chambre des communes, Ottawa, 10 juin 1999.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé à la Chambre des communes, Ottawa, 12 avril 1999.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé à l'occasion d'un déjeuner offert par le Cercle canadien de Winnipeg, Ottawa, 25 mars 1999.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé lors du sommet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Lisbonne, 2 décembre 1996.

CHRÉTIEN, Jean, discours prononcé à l'occasion du dîner soulignant la création du Lester B. Pearson Chair of International Relations (Université d'Oxford), Toronto, 22 février 1996.

CHRÉTIEN, Jean, allocution prononcée devant le forum national sur les relations internationales du Canada, Toronto, 11 septembre 1995.

CHRÉTIEN, Jean, allocution de bienvenue prononcée à la Chambre des communes pour accueillir le Président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton, Ottawa, 23 février 1995.

DEWING, Michael et Corinne MCDONALD, *Déploiement à l'étranger des forces canadiennes : rôle du parlement*, Service d'information et de recherche parlementaires, Ottawa 14 septembre 2004.

EGGLETON, Art, discours devant l'Assemblée parlementaire de l'UEO et l'Assemblée européenne de sécurité et de défense intérimaire, Paris, 7 décembre 2000.

EGGLETON, Art, intervention à la Chambre des communes, Ottawa, 31 mars 1999.

GOLDENBERG, Eddie, *The Way It Works : Inside Ottawa*, Ottawa, McClelland & Steward, 2006.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*, Ottawa, 1995.

HEINBECKER, Paul et MACRAE, Rob, « Case Study: Kosovo Air Campaign », in Rob MACRAE et Don HUBERT (dir.), *Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2001, pp.122-133.

HÉNAULT, Raymond, sous-chef de l'état-major de la défense, conférence de presse, 18 juin 1999.

KERGIN, Michael, ambassadeur canadien aux États-Unis, allocution prononcée devant le Houston World Affairs Council, Houston, Texas, 21 mars 2001.

KERGIN, Michael, témoignages devant la chambre des communes, Ottawa, 14 décembre 1995.

MEYER, Paul, témoignage devant le comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes, Ottawa, 22 avril 1999.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020*, Ottawa, 1999.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Le Livre blanc sur la défense de 1994*, Ottawa, 1994, s.p., www.forces.gc.ca/admpol/content.asp?id={73B202D3-9656-4FDC-8A4A-E923C2F68A7E}, page consultée le 13 février 2007.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL, *Énoncé de politique internationale du Canada. Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, Ottawa, 2005, www.itcan-cican.gc.ca/ips/menu-fr.asp, page consultée le 12 février 2007.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL, *Vivre à l'abri de la peur. La politique étrangère du Canada et la sécurité humaine*, Ottawa, 2002.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE EXTÉRIEUR, *Le Canada dans le monde. Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa, 1995, www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp, page consultée le 12 février 2007.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 8 juin 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 1^{er} juin 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 27 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 25 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 13 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 11 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 6 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 4 mai 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 29 avril 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 27 avril 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 22 avril 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 20 avril 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 15 avril 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 31 mars 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 9 février 1999.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 3 novembre 1998.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 28 octobre 1998.

PARLEMENT DU CANADA, Chambre des communes, compte-rendu intégral des débats sur le Kosovo, Ottawa, 7 octobre 1998.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (PLC), *Bâtir ensemble notre avenir. Le plan d'action libéral*, Ottawa, PLC, 1997.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (PLC), *Pour la création d'emploi; pour la relance économique. Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, PLC, 1993.

WRIGHT, Jim, témoignage devant le comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, Ottawa, 28 octobre 1998.

2.2.2. Ouvrages généraux

BERNARD, André, *La vie politique au Québec et au Canada*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1997.

NOSSAL, Kim R., *The Politics of Canadian Foreign Policy* (3^{ed.}), Scarborough, Prentice-Hall, 1997.

NOSSAL, Kim R., Stéphane ROUSSEL et Stéphane PAQUIN, *Politique internationale et Défense au Canada et au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007.

PAINCHAUD, Paul (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau : Quarante ans de diplomatie canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

2.2.3. Ouvrages spécialisés

BALTHAZAR, Louis, « L'autre visage des relations canado-américaines », dans *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer?*, Québec, Centre québécois des relations internationales, 1992, pp.49-72.

BLAND, Douglas, *Chiefs of Defence. Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, CISS, 1995.

BUTEUX, Paul, FORTMANN, Michel et Pierre MARTIN, « Canada and the Expansion of NATO: A Study in Elite Attitudes and Public Opinion », dans David HAGLUND (dir.), *Will NATO Go East? The Debate Over Enlarging the Atlantic Alliance*, Kingston, QCIR, 1996, pp. 147-179.

CAMERON, Maxwell, « Democratization of Canadian Foreign Policy : The Ottawa Process », dans Maxwell Cameron et al., *To Walk without Fear : The Global Movement to Ban Landmines*, Don Mills, Oxford University Press, 1998, pp. 427-447.

CAMERON, Maxwell A. Cameron et Maureen Appel MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 1995. Democracy and Foreign Policy*, Ottawa, Carleton University Press, 1995.

COHEN, Andrew, *While Canada Slept. How We Lost Our Place in the World*, Toronto, McClelland and Stewart, 2003.

DASHWOOD, Hevina, « Canada's participation in the NATO-Led Intervention in Kosovo » in MOLOT, Maureen Appel et HAMPSON, Fenn Osler (dir.), *Canada Among Nations 2000. Vanishing Borders*, Ottawa, Carleton University Press, 2000, pp.275-302.

DEWITT, David B., « Défense nationale contre Affaires étrangères. Le choc des cultures dans la politique internationale du Canada », dans Stéphane ROUSSEL (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna Éditions, 2007 (à paraître), pp. 143-157.

DONNEUR, André Donneur et Stéphane ROUSSEL, « Le Canada : Quand l'expertise et la crédibilité ne suffisent plus », dans Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL (dir.), *Intérêt national et responsabilités internationales : Six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*, Montréal, Guérin, pp. 143-160.

FORTMANN, Michel, Albert LEGAULT et Stéphane ROUSSEL, « De l'art de s'asseoir à la table. Le Canada et les négociations européennes sur l'Arms Control (1972-1986), dans Paul Létourneau (dir.), *Le Canada et l'OTAN après quarante ans*, Québec, CQRI, 1992, pp. 138-191.

GAMMER, Nicholas, *From Peacekeeping to Peacemaking: Canada's response to the Yugoslavia Crisis*, Montreal and Kingston: Queen's University Press, 2001.

HILLIKER, John, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada*, Québec, Presses de l'Université Laval – Institut d'administration publique du Canada, 1990.

HILLMER Norman et Maureen Appel MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002.

KEATING, Tom, *Canada and World Order. The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland & Stewart, 2002.

LÉTOURNEAU, Paul (dir.), *Le Canada et l'OTAN après 40 ans, 1949-1989*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992.

MASSIE, Justin et Stéphane ROUSSEL, « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak, ou l'art d'étirer un élastique sans le rompre », dans Alex MACLEOD et David MORIN (dir.), *Diplomaties en guerre. Sept États face à la crise irakienne*, Athéna Éditions, Montréal, 2005, pp.69-87.

MICHAUD, Nelson, « The Prime Minister, PMO and PCO : Makers of Canadian Foreign Policy ? », dans Patrick James, Nelson Michaud et Marc O'Reilly (dir.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lanham, Lexington Books, 2006, pp. 21-48.

MIDDLEMISS, Danford W. et Joel J. SOKOLSKY, *Canadian Defence. Decisions and Determinants*, Toronto, Harcourt Brace Jovanivich, 1989.

NOSSAL, Kim R. « Un pays européen ? L'histoire de l'atlantisme au Canada », dans *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation. Une volonté de se démarquer?*, Québec, Centre québécois des relations internationales, 1992, pp. 131-160.

NOSSAL, Kim Richard et ROUSSEL, Stéphane, « Canada and the Kosovo War: The Happy Follower », in MARTIN, Pierre, BRAWLEY, Mark (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, pp.181-199.

PAQUIN, Stéphane, *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005). Le prolongement externe des compétences internes*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2006.

REMPEL, Roy, *The Chatter Box. An Inside's Account of the Irrelevance of Parliament in the Making of Canadian Foreign and Defence Policy*, Toronto, Breakout Educational Network, 2002.

ROUSSEL, Stéphane (dir.), *Culture stratégique et politique de défense : l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna Éditions, 2007 (à paraître).

SAVOIE, Donald J., *Governing from the Centre. The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

STAIRS, Denis, BERCUSON, David J., ENTWISTLE, Mark, GRANASTEIN, J.L, NOSSAL, Kim R. et Gordon SMITH, *Dans l'intérêt national: la politique étrangère canadienne dans un monde précaire*, Institut canadien de défense et d'affaires étrangères, Calgary, 2003, www.cdfai.org/PDF/InTheCanadianInterestF.pdf, page consultée le 13 février 2007.

WELSH, Jennifer, *At Home in the World. Canada's Global Vision for the 21st Century*, Toronto, Harper Collins, 2004.

2.2.4. Articles et conférences scientifiques

AUDET, Nicolas-Dominic (rapporteur), *Conférence « Les années Chrétien en politique étrangère et de sécurité »* (Montréal, 16 avril 2004), Montréal, CEPES, 19 novembre 2004. www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article.php3?id_article=1870.

BAND, Douglas L. et Roy REMPEL, « A Vigilant Parliament. Building Competence for Effective Parliamentary Oversight of National Defence and the Canadian Armed Forces », *Enjeux publics*, vol. 5, no. 1, février 2004.

BERNARD-MEUNIER, Marie « Les relations transatlantiques se conjuguent-elles au passé ? », *Options politiques*, février 2005, pp.77-81.

CHAPNICK, Adam, « The Canadian middle power myth », *International Journal*, vol. 55, no. 2, printemps 2000, pp. 188-206.

CHOUINARD, Tommy, « Les journaux canadiens et la crise au Kosovo », *Peacekeeping and International Relations*, vol.29, no.3-4, mai-août 2000, pp.5-11.

COHEN, Andrew, « Canada in the World : the Return of the National Interest », *Behind the Headlines*, vol. 52, no. 4, été 1995.

COOPER, Andrew F., « La politique étrangère du Canada après le 11 septembre. Une analyse préliminaire », *Études internationales*, vol.33, no.4, décembre 2002, pp.629-645.

COX, Robert, « A Canadian Dilemma. The United States or the World », *International Journal*, vol. 60, no. 3, été 2005, pp. 667-684.

DAVID, Charles-Philippe et Stéphane ROUSSEL, « Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide », *International Journal*, vol. 52, no. 1, hiver 1996-1997, pp. 39-68.

DEWITT, David B. et Jeffrey P. PLANTE, « National defence vs. foreign affairs : Culture clash in Canada's international security », *International Journal*, vol. 59, no. 3, été 2004, pp.579-595.

DEWITT, David B., « Directions in Canada's International Security Policy », *International Journal*, vol. 55, no.2, printemps 2000, pp.167-187.

DUQUETTE, Michel, « Facteurs internes et politique étrangère : la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie », *Études internationales*, vol.31, no.2, juin 2000, pp.269-290.

FINAN, James S. et W.D. MACNAMARA, « An illustrative Canadian Strategic risk Assessment », *Canadian Military Journal*, Automne 2001, pp. 29-34.

FORTMANN, Michel, « L'atlantisme et le repli identitaire nord-américain. Faut-il craindre une vague isolationniste aux États-Unis et au Canada ? », *Les premières conférences stratégiques annuelles de l'IRIS*, Paris, La documentation française, 1996, pp. 85-96.

FORTMANN, Michel et Hélène VIAU, « Le Canada et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD): une politique à la croisée des chemins », *La Revue internationale et stratégique*, no.44, hiver 2001-2002, pp.41-42.

GEISLEROVA, Marketa, « Lessons Learned from the Kosovo Crisis », *La politique étrangère du Canada*, vol.7, no.1, automne 1999.

GELLMAN, Peter, « Lester B. Pearson, Collective Security, and the World Order Tradition of Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol.44, no.1, hiver 1988-1989, pp.68-101.

GRABOWSKI, Richard, « The State and the Pursuit of the National Economic Interest », *Canadian Journal of Development Studies*, vol.21, no.2, 2000, pp.269-293.

GWYN, Richard, « Llyod Aworthy Makes Pearsonianism Permanent », *Options politiques*, décembre 1999, pp. 13-16.

HAGLUND, David G. « The North Atlantic triangle revisited : (geo)political metaphor and the logic of Canadian foreign policy », *The American Review of Canadian Studies*, vol. 29, no. 2, 1999.

HAMPSON, Fen Osler et Dean F. OLIVER, « Pulpit diplomacy. A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, été 1998, vol.53, pp. 379-406.

HEINBECKER, Paul, « La sécurité humaine : enjeux inéluctables », *Revue militaire canadienne*, printemps 2000, pp.11-16.

HILLIKER, John et Donald BARRY, « The PM and the SSEA in Canada's Foreign Policy : Sharing the Territory, 1946-1968 », *International Journal*, vol. 50, no. 1, hiver 1994-1995, pp. 163-188.

JOCKEL, Joe et Joel SOKOLSKY, « Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy », *International Journal*, vol.56, no.1, hiver 2000-2001, pp.1-18.

KING, David, « We Need a Romanow Commission for Defence and Foreign Policy », *Options politiques*, vol. 23, no. 3, avril 2002, pp. 11-12.

MACE, Gordon, « L'adhésion du Canada à l'OEA: la primauté des facteurs externes », *Études internationales*, vol.31, no.2, juin 2000, p.253-268.

MACLEOD, Alex, ROUSSEL, Stéphane et Andri VAN-MENS, « Hobson's Choice. Does Canada Have any Options in its Defence and Security Relations with the US? », *International Journal*, vol.55, no.3, été 2000, pp.341-354.

MACNAMARA W.D. et Ann Fitz-Gerald, « A National Security Framework for Canada », *Policy Matters*, octobre 2002, vol. 3, no. 10.

MARTIN, Pierre et Michel FORTMANN, « Public opinion : obstacle, partner or scapegoat? », *Options politiques*, janvier-février 2001, pp.66-72.

MICHAUD, Nelson, « Souveraineté et sécurité. Le dilemme de la politique étrangère canadienne dans l'"après 11 septembre" », *Études internationales*, vol.33, no.4, décembre 2002, pp.647-666.

MICHAUD, Nelson et Kim R. NOSSAL, « Les nouveaux espaces de la politique étrangère canadienne (1984-1993) », *Études internationales*, vol.31, no.2, juin 2000, pp.241-252.

MICHAUD, Nelson et Stéphane TREMBLAY, « Canadian Foreign Policy and the Kosovo Crisis », Papier présenté à la 48ème conférence annuelle de l'International Studies Association, Chicago, 28 février-3 mars 2007.

MUNTON, Don et Tom KEATING, « Internationalism and the Canadian Public », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 34, no. 3, septembre 2000, pp. 517-549.

NELLES, Wayne, « Canada's Human Security Agenda in Kosovo and Beyond. Military Intervention versus Conflict Prevention », *International Journal*, vol.52, no.3, été 2002, pp.459-479.

NEUFELD, Mark, « Democratization in/of Canadian Foreign Policy : Critical Reflections », *Studies in Political Economy*, vol. 58, printemps 1999, pp. 97-119.

NEUFELD, Mark, « Hegemony and Foreign Policy Analysis : The Case of Canada as a Middle Power », *Studies in Political Economy*, vol. 48, automne 1995, pp. 7-29.

NOSSAL, Kim R., « Pinchpenny diplomacy. The decline of "good international citizenship" in Canadian foreign policy », *International Journal*, vol.54, hiver 1998-1999, pp.88-105.

NOSSAL, Kim R., « Allison Through the (Ottawa) Looking Glass: Bureaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Canadian Public Administration*, vol. 22, hiver 1979, pp. 610-626.

OSLER HAMPSON, Fen et Dean F. OLIVER, « Pulpit diplomacy. A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal*, été 1998, vol.53, pp. 379-406.

PAQUIN, Stéphane, « La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 3, 2005, pp. 203-237.

PAQUIN, Stéphane, « Le prolongement externe des conflits internes? Les relations internationales du Québec et l'unité nationale », *Bulletin d'histoire politique*, no. 10, vol. 1, 2001, pp. 85-98.

PETTIGREW, Pierre, « Canada's International Personality », *International Journal*, vol. 60, no. 3, été 2005, pp. 623-634.

POTTER, Evan H., « Le Canada et le monde. Continuité et évolution de l'opinion publique au sujet de l'aide, de la sécurité et du commerce international, 1993-2002 », *Études internationales*, vol. 33, no. 4, décembre 2002, pp. 697-722.

RAMEL, Frédéric, « La sécurité humaine : Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Études internationales*, vol. 34, no. 1, mars 2003, pp. 79-104.

RIOUX, Jean-François et Robin HAY, « Canadian foreign policy. From internationalism to isolationism? », *International Journal*, hiver 1998-1999, vol.54, pp. 57-75.

ROUSSEL, Stéphane, « Pearl Harbor et le World Trade Center. Le Canada face aux Etats-Unis en période de crise », *Études internationales*, vol.33, no.4, décembre 2002, pp.667-695.

ROUSSEL, Stéphane, « Amère Amérique... L'OTAN et l'intérêt national du Canada », *Revue canadienne de défense*, vol. 22, no. 4, février 1993, pp. 35-42.

ROUSSEL, Stéphane, LÉTOURNEAU, Paul et Roch LEGAULT, « Le Canada et la sécurité européenne (1943-1952) : A la recherche de l'équilibre des puissances », *Revue canadienne de défense*, vol. 23, no. 4, été 1994, pp. 23-27 ; vol. 24, no. 1, automne 1994, pp. 17-22.

ROUSSEL, Stéphane et Chantal ROBICHAUD, « L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada », *Études internationales*, vol.35, no.1, mars 2004, pp.149-170.

SAVOIE, Donald J., « Chrétien : la politique, une question de pouvoir », *Options politiques*, juin-juillet 2003, pp.82-87.

SCHMITZ, Gerald, « Les Livres blanches sur la politique étrangère et le rôle du Parlement du Canada : un paradoxe qui n'est cependant pas sans potentiel », *Études internationales*, vol. 37, no. 1, mars 2006, pp. 91-120.

SHADWICK, Martin, « Le legs de Chrétien », *Revue militaire canadienne*, hiver 2003-2004, pp. 68-69.

SIMPSON, Erika « The looming costs of NATO expansion in the 21st century. What alternatives does Canada have? », *International Journal*, no.54, spring 1999, pp.324-339.

STAIRS, Denis, « The Axworthy View and Its Dilemmas », *Options politiques*, décembre 1999, pp. 7-12.

« The Chrétien Legacy », *Options politiques*, novembre 2000, pp. 7-26.

WOODWARD, Susan L., « Should we think before we leap? A rejoinder », *Security Dialogue*, vol.30, septembre 1999, pp.279-81.

2.2.5. Articles, journaux, revues

« Axworthy évoque l'envoi de soldats canadiens au Kosovo », *La Presse*, 8 octobre 1998.

BISSETT, James, « The tragic blunder in Kosovo », *Globe and Mail*, 20 juillet 1999, A11.

CORDELLIER, Manon « La crise au Kosovo. Selon Ottawa, l'OTAN n'avait plus le choix », *Le Devoir*, 25 mars 1999, p.A2.

CORDON, Sandra, « Jean Chrétien se dit favorable à une aide humanitaire à la Serbie », *Le Devoir*, 21 juin 1999, p. A2.

COULON, Jocelyn, « La guerre du Kosovo. Axworthy réclame l'intervention du Conseil de sécurité », *Le devoir*, 11 août 1998.

COULON, Jocelyn, « L'OTAN menace Belgrade de frappes aériennes », *Le Devoir*, 12 juin 1998.

COULON, Jocelyn, « Chrétien signe un accord avec l'Union européenne », *Le Devoir*, 18 décembre 1996.

COULON, Jocelyn, « L'Europe devient le point de mire de la diplomatie canadienne », *Le Devoir*, 21 décembre 1995.

FRASER, Graham « La souveraineté, mais laquelle ? », *Le Devoir*, 14 janvier 1999.

GEISER, Christian, « Fin du conflit au Kosovo : le danger de la "sécurité humaine" », *Le Devoir*, 14 juin 1999.

GIROUX, Raymond, « Kosovo : la guerre secoue la diplomatie canadienne », *Le Soleil*, 1^{er} mai 1999.

GORDON, Gibson, « Should NATO – and Canada – have gone to war in Kosovo? », *Globe and Mail* (Toronto), 20 juillet 1999, p. A11.

GRUDA, Agnès, « Sondage sur le rôle international de 12 pays. La Canada se classe bon premier », *La Presse*, 7 mars 2007, p. A21.

KEITH, Rollie, « Failure of Diplomacy », mai 1999, sur www.peace.ca/failureofdiplomacy.htm

« Le Canada suivra, dit Jean Chrétien », *Le Soleil*, 22 avril 1999.

MACKENZIE, Lewis, « Where have all the bodies gone? », *Globe and Mail*, 9 novembre 1999, p. A15.

MICHAUD, Nelson, « Misères de la politique étrangère canadienne », *Le Devoir*, 15 avril 1999, p. A7.

PAQUIN, Gilles « Les Québécois disent oui aux bombardements mais non aux opérations terrestres », *La Presse*, 26 avril 1999, p.A20.

TOUPIN, Gilles, « Périmètre de sécurité nord-américain : Ottawa discute mais tient à sa souveraineté », *La Presse*, 9 février 2002.

VASTEL, Michel « Qui mène à Ottawa? », *Le Soleil*, 16 avril 1994.

YOUNG, Huguette « Envoi de troupes terrestres en Yougoslavie : Eggleton surprend même le Pentagone », *Le Droit*, 8 avril 1999.

2.3. La politique étrangère de la France

2.3.1. Sources

CHIRAC, Jacques, discours lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques, Landivisiau – l'Île Longue/Brest, 19 janvier 2006.

CHIRAC, Jacques, discours devant le Comité des présidents de l'Assemblée parlementaire de l'UEO et les auditeurs de l'IHEDN à l'Élysée, Paris, 30 mai 2000.

CHIRAC, Jacques, entretien dans *International Herald Tribune*, 20 mars 2002.

CHIRAC, Jacques, message aux armées, Paris, 14 juillet 1999.

CHIRAC, Jacques, interview au journal de TF1, Palais de l'Élysée, Paris, 10 juin 1999.

CHIRAC, Jacques, conférence de presse conjointe avec Lionel Jospin lors du Conseil européen de Cologne, Cologne, 4 juin 1999.

CHIRAC, Jacques, conférence de presse lors du Sommet de l'OTAN, Washington, 24 avril 1999.

CHIRAC, Jacques, intervention radiotélévisée retransmise sur TF1, 12 avril 1999.

CHIRAC, Jacques, intervention radiotélévisée retransmise sur TF1, 7 avril 1999.

CHIRAC, Jacques, intervention radiotélévisée retransmise sur TF1, 29 mars 1999.

CHIRAC, Jacques, allocution prononcée lors de la réception en l'honneur du corps préfectoral, Palais de l'Élysée, Paris, 26 mars 1999.

CHIRAC, Jacques, interview de l'Associated Press TV, Palais de l'Élysée, Paris, 17 février 1999.

CHIRAC, Jacques, interview dans *Le Monde*, 8 octobre 1998.

CHIRAC, Jacques, discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 26 août 1998.

CHIRAC, Jacques, allocution lors de la Conférence des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 27 août 1997.

CHIRAC, Jacques, discours à l'occasion de la réception des ambassadeurs, Palais de l'Élysée, Paris, 31 août 1995.

CHIRAC, Jacques, conférence de presse, Palais de l'Élysée, Paris, 13 juin 1995.

CHIRAC, Jacques, discours d'investiture, Palais de l'Élysée, Paris, 17 mai 1995.

DE MONTBRIAL, Thierry, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, Paris, 23 juin 1999.

GAUTIER, Louis, « Kosovo, retour sur un conflit », *Témoin*, no.2, septembre 2000.

JOSPIN, Lionel, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 8 juin 1999.

JOSPIN, Lionel, entretien avec Europe 1, Cologne, 4 juin 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 27 avril 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, Paris, 13 avril 1999.

JOSPIN, Lionel, interview au journal de 20h sur France 2, Paris, 8 avril 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, 6 avril 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, 30 mars 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 26 mars 1999.

JOSPIN, Lionel, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 23 mars 1999.

KELCHE, Jean-Pierre, chef d'état-major des armées, interview dans l'émission *LCI L'invité*, Paris, 18 juin 1999.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE, *Livre Blanc sur la défense 1994*, coll. des rapports officiels, Paris, La documentation française, 1994, lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/944048700/0000.pdf, page consultée le 12 février 2007.

MALLET, Jean-Claude, audition de la mission d'information commune sur les événements de Srebrenica, Assemblée nationale, 5 avril 2001.

MALLET, Jean-Claude, audition devant la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, Paris, 17 juin 1999.

MALLET, Jean-Claude, secrétaire général de la défense nationale, audition devant la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, Paris, 16 juin 1999.

MALLET, Jean-Claude, audition devant la Commission de la défense, Assemblée nationale, Paris, 17 février 1999.

MALLET, Jean-Claude, « La rénovation de l'Alliance : un point de vue français », Les 2èmes Conférences stratégiques de l'IRIS, Conférences des 12 et 13 mai 1997, Paris, La documentation française, 1997, pp. 87-94.

MALLET Jean-Claude, « Les exigences de l'émergence d'une identité européenne de défense », Les 1ères Conférences stratégiques de l'IRIS, Conférences des 4 et 5 juin 1996, Paris, La documentation française, 1996, pp. 31-36.

QUILES, Paul et François LAMY, *Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées*, no.2022, Paris, Assemblée nationale, 15 décembre 1999 (<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2022.asp>).

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, Paris, 8 juin 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, Paris, 5 mai 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 27 avril 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 13 avril 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 6 avril 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 31 mars 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 30 mars 1999.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, ASSEMBLÉE NATIONALE, compte-rendu intégral des débats sur la situation au Kosovo, 26 mars 1999.

RICHARD, Alain, « L'Europe de la défense », *Revue de Défense nationale*, no. 1, janvier 2001.

RICHARD, Alain, interview au *Nouvel Observateur*, Paris, 1^{er} avril 1999.

RICHARD, Alain, interview dans *Le Figaro*, Paris, 27 mars 1999.

RICHARD, Alain, intervention à l'Assemblée nationale, Paris, 24 mars 1999.

RICHARD, Alain, interview sur *France-Info*, Paris, 21 janvier 1999.

RICHARD, Alain, interview sur TV5, Paris, 9 décembre 1998.

RICHARD, Alain, intervention lors des assises nationales des fédérations CGT de la Défense et de la métallurgie, 26 novembre 1998.

RICHARD, Alain, interview au JT de France 2, Paris, 4 novembre 1998.

RICHARD, Alain, interview dans l'émission « Les 4 vérités », sur France 2, Paris, 12 octobre 1998.

RICHARD, Alain, interview sur France-Info, Paris, 19 juin 1998.

STRAUSS-KAHN, Dominique, ministre des Finances, déclaration dans *Le Télégramme de Brest*, 5 juin 1999.

VÉDRINE, Hubert, « Le cas de la politique étrangère : une décision de nature singulière », *Revue Le Banquet*, mars 2006, no.23, http://hubertvedrine.net/index.php?id_article=142, page consultée le 16 septembre 2006.

VÉDRINE, Hubert, *Face à l'hyper-puissance. Textes et discours, 1995-2003*, Paris : Fayard, 2003.

VÉDRINE, Hubert, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, pp. 863-877.

VÉDRINE, Hubert, « Refonder la politique étrangère de la France », *Le Monde diplomatique*, novembre 2000.

VÉDRINE, Hubert, « Les atouts de la France », *Politique internationale*, no.89, automne 2000, pp.9-24.

VÉDRINE, Hubert, entretien dans le journal *Le Monde*, 11 juillet 1999.

VÉDRINE, Hubert, entretien dans le journal *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

VÉDRINE, Hubert, entretien dans le journal *Le Monde*, Paris, 11 juin 1999.

VÉDRINE, Hubert, interview sur France Info, Paris, 10 juin 1999.

VÉDRINE, Hubert, interview sur France 2, Paris, 10 juin 1999.

VÉDRINE, Hubert, point de presse lors de la réunion des ministres des affaires étrangères sur la paix au Kosovo, Cologne, 8 juin 1999.

VÉDRINE, Hubert, entretien avec TF1 lors de l'émission « Public », 4 avril 1999.

VÉDRINE, « Club de la presse », *Europe 1*, 29 mars 1999.

VÉDRINE, intervention lors des questions d'actualité au Sénat, Paris, le 21 janvier 1999.

VÉDRINE, discours devant la 53^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 septembre 1998.

VÉDRINE, Hubert, interview dans *Le Nouvel Observateur*, 28 mai 1998.

VÉDRINE, Hubert, allocution à la Conférence des ambassadeurs, Paris, août 1997.

VÉDRINE, Hubert, entretien avec Pierre Norat et Marcel Gauchet, *Le Débat*, mai-août 1997.

VEDRINE, Hubert, « Bâtir une Europe – puissance », Les 1ères Conférences stratégiques de l'IRIS, Conférences des 4 et 5 juin 1996, Paris, La documentation française, 1996, pp. 59-65.

VILLEPIN (De), Xavier, « Les premiers enseignements de l'opération « Force Alliée » en Yougoslavie. Quels enjeux diplomatiques et militaires ? », *Rapport de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, no. 464, Paris, Sénat, 30 juin 1999. (http://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-464_mono.html#toc0, page consultée le 7 février 2007.

2.3.2. Ouvrages généraux

GROSSER, Alfred, *Affaires extérieures : la politique étrangère de la France 1944-1989*, Paris, Flammarion, 1989.

KESSLER, Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

LAVROFF, Dmitri Georges (dir.), *La conduite de la politique étrangère sous la Cinquième République*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1995.

2.3.3. Ouvrages spécialisés

BAILLOUX, Jean (dir), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Paris, Éditions du CNRS, 1984.

BRAEM, Yann, « Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo », Paris, *Les documents de C2SD*, 2004.

CHARILLON, Frédéric, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational. Une étude des diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe*, L'Harmattan, Paris, 1999.

COHEN, Samy, *La défaite des généraux*, Paris, Fayard, 1994.

COHEN, Samy, *La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Paris, Hachette, 1986.

COUDURIER, Hubert, *Le monde selon Chirac*, Paris, Calmann-Lévy, 1998.

DEBRAY, Régis, *La puissance et les rêves*, Paris, Gallimard, 1984.

DE GAULLE, Charles, *Mémoires de guerre*, Paris, Plon, 1994.

GORDON, Philip H. et Sophie MEUNIER, *The French Challenge. Adapting to Globalization*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.

KESSLER, Marie-Christine et Frédéric CHARILLON, « Un "rang" à réinventer », Frédéric CHARILLON (dir.), *Les politiques étrangères. Rupture et continuités*, Paris, La documentation française, 2001, pp.101-131.

LA BALME, Nathalie, *L'influence de l'opinion publique sur les décisions de politique extérieure en France : une « contrainte permissive »*, Thèse de doctorat, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1999.

MACLEOD, Alex, « France: Kosovo and the Emergence of a New European Security », in MARTIN, Pierre, BRAWLEY, Mark (dir.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York, Palgrave, 2000, pp.113-130.

MACLEOD, Alex et Hélène VIAU, « France : International Security Institutions as an Alternative to Power Politics », dans Onig BEYLERIAN et Jacques LEVESQUE (dir.), *Inauspicious Beginnings. Principal Powers and International Security Institutions after the Cold War, 1989-1999*, Montréal, McGill-Queen's, 2004, pp.85-106.

PAQUEZ, Anne-Sophie, *La politique de la France au Kosovo était-elle "gaulliste"?*, Institut européen de l'Université de Genève, Euryopa, mars 2003 (www.unige.ch/ieug/publications/euryopa/paquez.pdf).

ROGER, Philippe, *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Seuil, Paris, 2002.

VAÏSSE, Maurice *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998.

VEDRINE, Hubert, *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

2.3.4. Articles et conférences scientifiques

AMBROSETTI, David, « La légitimation et ses effets normatifs sur la politique étrangère de la France en Afrique : sociologie d'une pratique », *Journée d'étude « La circulation des idées »*, Institut d'Études politiques de Bordeaux, 26 avril 2004.

ANDREANI, Gilles, « L'Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française? », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, p.983-1000.

BUREAU, Jean-François, « L'étranger dans le champ de vision des Français », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, p.878-914.

André Brigot, « Dépenses de défense, sécurité et objectifs dans l'Alliance », *Le débat stratégique*, no. 48, janvier 2000, <http://www.chess.fr/cirpes/ds/ds48/depenses.html>, page consultée le 14 février 2007.

CHARILLON, Frédéric, « Peut-il encore y avoir une politique étrangère française ? », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, p.915-929.

COHEN, Samy, « Les États face aux "nouveaux acteurs" », *Politique internationale*, no.107, printemps 2005, pp.409-424, www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0204-Cohen-FR.pdf, page consultée le 09 février 2007.

COHEN, Samy, « Démocratie et politique étrangère. Repenser les termes du débat », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.3-11.

COHEN, Samy, « Cohabiter en diplomatie : atout ou handicap ? », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.344-358, www.afri-ct.org/article.php3?id_article=476#bas, page consultée le 09 février 2007.

GARDE, Paul, « Les Balkans vus de France au XXe siècle », *Esprit*, décembre 2000, no.270.

HEISBOURG, François, « La France, l'Europe et les États-Unis. L'aggiornamento des relations transatlantiques », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp.32-48, www.afri-ct.org/IMG/pdf/heisb2001.pdf, page consultée le 13 février 2007.

HOFFMANN, Stanley, « La France dans la monde 1979-2000 », *Politique étrangère*, vol.2, été 2000, pp.307-317.

KRAMER, Steven Philip, « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise au Kosovo », *Politique étrangère*, vol.2, 2000, pp.359-374.

« La politique étrangère de la France en débat », *La revue internationale et stratégique*, no.45, printemps 2002, p.21-79.

LUKIC, Ronéo, « L'antiaméricanisme des opposants à la participation française à la guerre contre la République fédérale yougoslave (RFY) », *Études internationales*, vol.31, no.1, mars 2000.

MACLEOD, Alex et Catherine VOYER-LÉGER, « La France, D'une puissance moyenne à l'autre », *Études internationales*, vol.35, no.1, mars 2004, pp.73-96.

MELANDRI, Pierre et Serge RICARD (dir.), *Les relations franco-américaines au XXe siècle: Colloque de l'Observatoire de la politique étrangère américaine, 24 et 25 mai 2002*, L'Harmattan, Paris, 2003.

MOREAU DEFARGES, Philippe, « La France et l'Europe : l'inévitable débat », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, p.951-966.

MACLEOD, Alex et Hélène VIAU, « La France : les institutions au service du rang ? », *Études internationales*, vol.30, no.2, juin 1999.

PARMENTIER, Guillaume, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique étrangère*, no. 1, printemps 2000.

PÉLISSIER, Nicolas, « L'information en guerre : les médias français et le conflit du Kosovo », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.206-225.

ROCHE, Jean-Jacques, « La France et l'universel », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, vol. 1, 2000, pp. 390-406.

RYNNING, Sten, « French Defence Reforms after Kosovo: on Track or Derailed? », *European Security*, vol.29, no.2, Summer 2000.

SUR, Serge, « La puissance et le rang revisités », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, vol.1, 2000, pp.269-290.

TARDY, Thierry, « La France et l'ONU, entre singularité et ambivalence », *Politique étrangère*, no.4, hiver 2002-2003, pp.931-947.

TARDY, Thierry, « La France, l'Europe et le Kosovo », *Regards sur l'actualité*, janvier 2000, no.257, pp.3-18.

TOURARD, Hélène, « La France dans le crise du Kosovo : Cohabitation et processus décisionnel », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.197-205, www.afri-ct.org/article.php3?id_article=584.

2.3.5. Articles, journaux, revues

BABAUD, Sébastien, « La mobilisation inédite de la France dans la reconstruction du Kosovo », Paris, Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), mars 2005, <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/ctude/et011.html#5>, page consultée le 16 mai 2007.

AESCHIMANN, Éric, « Guerre en paix pour Jospin », *Libération*, 16 avril 1999.

AESCHIMAN, Éric, « Jospin, discours ciblé », *Libération*, 9 avril 1999.

AMALRIC Jacques, HASKI, Pierre, LAMPRIERE, Luc, PERRIN Jean-Pierre et Patrick SABATIER, « Comment la diplomatie a évité la deuxième guerre du Golfe », *Libération*, 6 mars 1998.

APHATIE Jean-Michel et Pascale ROBERT-DIARD, « Élysée et Matignon dans la guerre », *Le Monde*, 9 avril 1999.

BACQUE, Raphaëlle et Ariane CHEMIN, « Malgré leurs rivalités, M. Chirac et M. Jospin gèrent la crise internationale », *Le Monde*, 20 octobre 2001.

BASSIR POUR, Afsané, « La situation au Kosovo a été examinée avec pessimisme par l'ONU », *Le Monde*, 13 août 1998.

BAUDRILLARD, Jean, « Duplicité totale de cette guerre », *Libération*, 29 avril 1999.

BIRNBAUM, Pierre, « En France, depuis toujours, l'identité de la nation a été l'objet d'un conflit », *Le Monde*, 15 mars 2007.

BIRD, Chris, « Serbs ground Kosovo peace talk team », *The Guardian*, 6 février 1999.

BOLLAERT, Baudouin, « Comment la France gère la crise », *Le Figaro*, 7 juin 1999.

BOLLAERT, Baudouin, « Une guerre difficilement vendable », *Le Figaro*, 27 mars 1999.

BOLLAERT, Baudouin, « Chirac et Clinton ouvrent le bal... », *Le Figaro*, 16 mai 1998.

BRESSON, Gilles, « Chirac monte au front la fleur au fusil », *Libération*, 15 avril 1999.

BRESSON, Gilles, HASKI, Pierre et Pascal VIROT, « Paris ne veut pas "avaliser" le nettoyage ethnique », *Libération*, 6 avril 1999.

COURET, Florence et Guillaume TABARD, « Chirac, grand frère de la nation et chef en campagne », *La Croix*, 14 avril 1999.

DE BRESSON, Henri et Lucas DELATTRE, « Critiques en Europe contre la Présidence française », *Le Monde*, 7 décembre 2000.

DE LA GRANGE, Arnaud « La privatisation de la diplomatie », *Le Figaro*, 5 juin 1998.

DE MONTBRIAL, Thierry, « De la relativité de l'antiaméricanisme », *Le Monde*, 5 octobre 2002.

DE MONTBRIAL, Thierry, « Nuremberg : un débat scolastique », *Le figaro*, 13 février 1997.

DE SAINT GERMAIN, Paul-Ivan, « La France au Kosovo : bien mais peut mieux faire », *Le Monde*, 17 juin 2000.

« En France, le dossier Balkans provoque des tensions ministérielles », *Le Monde*, 1^{er} juin 1999.

FRACHON, Alain « La première guerre du XXI^e siècle », *Le Monde*, 12 mai 1999.

GARAUD, Marie-France, « L'absurdité et le péril », *Le Monde*, 27 mars 1999.

GAUTHIER, Nicole, « Le changement s'arrête aux portes des cabinets », *Libération*, 11 novembre 1997.

GOLUB, Philip S., « Cette communauté dite "internationale" », *Le Monde diplomatique*, juin 1999.

GROSSER, Alfred « Une Constitution, si souple, trop souple... », *La Croix*, 13 janvier 1999.

GUISNEL, Jean « Jean-Pierre Kelche : un politique en général », *Le Point*, 9 juillet 1999.

HALIMI, Serge, « Les "philo-américains" saisis par la rage », *Le Monde diplomatique*, mai 2000.

HASKI, Pierre, Eric JOSZEF, Lorraine MILLOT et François SERGENT, « L'histoire secrète des diplomates », *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

ISNARD, Jacques, « La France tire les leçons de l'opération "Force alliée" de 1999 », *Le Monde*, 27 novembre 2000.

ISNARD, Jacques, « Les divergences de la toge et de l'épée », *Le Monde*, 13 septembre 1999.

ISNARD, Jacques, « L'amiral Delaunay, prochain chef d'état-major de la marine », *Le Monde*, 24 mars 1999.

ISNARD, Jacques, « Nomination d'un nouveau secrétaire général de la défense nationale », *Le Monde*, 10 juillet 1998.

ISNARD, Jacques « Nouveaux chefs militaires à Matignon et à la défense », *Le Monde*, 15 juin 1998.

JAIGU, Charles, « Sarkozy veut défendre l'identité de la France », *Le Figaro*, 15 mars 2007.

KARLIN, Élise, « Védrine : un diplomate dans la guerre », *L'Express*, 8 avril 1999.

« La guerre de la France », *Le Monde*, 29 avril 1999.

LEFRANC, Pierre, MAILLARD, Pierre et Bernard TRICOT, « La France, la guerre et l'OTAN », *Le Figaro*, 11 mai 1999.

« Les réseaux d'Hubert Védrine », *L'Expansion*, 1^{er} mai 2004.

LHUISSIER, Jean-Marie, « Le Kosovo, Leçons pour la défense », *Commentaire*, no.90, été 2000.

PÉGARD, Catherine, « Olivier Schrameck : le métronome de Jospin », *Le Point*, 27 août 1999.

POIRET, Philippe (agence Capa), documentaire diffusé sur France 2, en 2000, dans l'émission *Envoyé spécial* (retranscrit par Michel Collon sur www.nonalaguerre.com/articles/article167.htm).

QUILÈS, Paul, « Impasse de la "révolution stratégique" », *Le Monde*, 14 décembre 1996.

RIVAIS, Rafaele « Le monopole du pouvoir », *Le Monde*, 26 juin 1998.

ROQUELLE, Sophie, « Le Kosovo envenime la cohabitation », *Le Figaro*, 09 juin 1999.

ROQUELLE, Sophie, « La guerre des Quatre-Colonnes », *Le Figaro*, 10 avril 1999.

ROSENZWEIG, Luc, « Le Conseil atlantique est écarté de la direction des opérations », *Le Monde*, 13 mai 1999.

SÉGUIN, Philippe, *La Croix*, 31 mars 1999.

TOURAINÉ, Alain, « En finir avec Milosevic », *Le Monde*, 28 avril 1999.

TREAN, Claire, « Les Occidentaux sont décidés à imposer la paix au Kosovo », *Le Monde*, 30 janvier 1999.

« Un marsouin à l'Élysée », *Le Figaro*, 8 avril 1999.

VERNET, Daniel, « La prépondérance de l'influence américaine de nouveau mise en évidence », *Le Monde*, 15 mai 1998.

VERNET, Daniel, « Chirac, le gaullisme et la défense », *Le Monde*, 1^{er} mars 1996.

WEBER, Henri, « Retour sur la guerre du Kosovo. Entretien avec Hubert Védrine », *La revue socialiste*, no.2, octobre 1999, pp.22-43.

3. ENTRETIENS

BARIL, Maurice, Ottawa, 8 août 2006.

BOLLAERT, Baudouin, Paris, 06 juillet 2006.

CAPPE, Mel, Montréal, 9 août 2006.

COHEN, Samy, Paris, 10 juillet 2006.

DUMONTET, Alain, Paris, 30 juin 2006.

GAUTIER, Louis, Paris, 07 juillet 2006.

HEINBECKER, Paul, Ottawa, 7 septembre 2006.

KELCHE, Jean-Pierre, Paris, 10 juillet 2006.

KESSLER, Marie-Christine, Paris, 06 juillet 2006.

LAMY, François, Paris, 12 juillet 2006.

LANDRY, Rémy, Montréal, 3 août 2006.

LAPRÈS, Daniel, Montréal, 28 juillet 2006.

MALLET, Jean-Claude, Paris, 04 juillet 2006.

MORIN, David, séjour d'observation au Kosovo, mai-juin 2001.

O'MEARA, Dan, Montréal, 08 juin 2006.

PERNET, Gilles, Paris, 07 juillet 2006.

REMPEL, Roy, Ottawa, 7 septembre 2006.

ROUSSEL, Stéphane, Montréal, 15 juillet 2006.

RICHARD, Alain, Paris, 05 juillet 2006.

VÉDRINE, Hubert, Paris 04 juillet 2006.